

Valitukset ympäristölupapäätöksistä

Hallinto-oikeuksien ratkaisuja

Matias Kainu

Valitukset ympäristölupapäätöksistä

Hallinto-oikeuden ratkaisuja

Matias Kainu

Turku 2007

Lounais-Suomen ympäristökeskus



**LOUNAIS-SUOMEN
YMPÄRISTÖKESKUS**
SYDVÄSTRA FINLANDS
MILJÖCENTRAL

LOUNAIS-SUOMEN YMPÄRISTÖKESKUKSEN
RAPORTTEJA 6 | 2007
Lounais-Suomen ympäristökeskus
Ympäristölupaosasto (YLO)

Taitto: Päivi Niemelä

www.ymparisto.fi/julkaisut

ISBN 978-952-11-2698-7 (PDF)
ISSN 1796-1769 (verkkokj.)

ESIPUHE

Suoritin oikeustieteen kandidaatin opintoihin liittyvän harjoittelun Lounais-Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupaosastolla tammi-helmikuussa 2007. Harjoittelun tuloksena syntyi Lounais-Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksistä tehtyjä valituksia koskeva selvitys. Selvitys keskittyy analysoimaan Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja tavoitteena tuoda esille ympäristölupapäätösten ongelmakohtia.

Suuri kiitos kuuluu koko ympäristökeskuksen henkilökunnalle käytännön asioiden helpottamisesta. Ensimmäisestä päivästä lähtien minuun myös suhtauduttiin kuin olisin kuulunut porukkaan jo ikiaikoja. Päivittäin käydyt keskustelut päätösten esittelijöiden kanssa käytävillä ja kahvipöydässä avasivat uusia näkökulmia selvityksen kohteena olleisiin tapauksiin ja auttoivat ymmärtämään ympäristölupamenettelyn monia polkuja.

Ylitarkastaja Seija Savo on ohjannut työtäni ja lukenut läpi selvityksen useampaan kuin yhteen kertaan. Ilman hänen kommenttejaan työ olisi hyvin erinäköinen kuin nyt. Tästä huolimatta selvityksessä ilmaistut mielipiteet ja kannanotot ovat kokonaan omiani.

Turussa 21.2.2007

Harjoittelija

Matias Kainu

SISÄLLYS

I Johdanto.....	7
1.1 Ympäristölupa.....	7
1.2 Selvityksen kohde, rajausta ja rakenne	7
2 Eläinsuojat	8
2.1 Yleistä.....	8
2.2 Palautetut ympäristölupapäätökset	9
2.3 Kumotut ympäristölupapäätökset	10
2.4 Muutetut ympäristölupapäätökset.....	10
2.5 Hylätyt valitukset.....	12
2.6 Rauenneet valitukset	12
2.7 Yhteen veto.....	12
3 Yhdyskunnat.....	13
3.1 Yleistä	13
3.2 Palautetut ympäristölupapäätökset	14
3.3 Muutetut ympäristölupapäätökset.....	15
3.4 Hylätyt valitukset	15
3.5 Yhteen veto.....	16
4 Elinkeinoelämä.....	17
4.1 Yleistä.....	17
4.2 Palautetut ympäristölupapäätökset	18
4.3 Kumotut ympäristölupapäätökset	19
4.4 Muutetut ympäristölupapäätökset.....	20
4.5 Hylätyt valitukset.....	21
4.6 Rauenneet valitukset	22
4.7 Yhteen vetoa.....	22
5 Lopuksi.....	24
5.1 Yleistä.....	24
5.2 Huomioitavaa.....	24
Lähteet.....	28
Kuvailulehdet	29

1 Johdanto

1.1 Ympäristölupa

Uusi ympäristönsuojelulaki (86/2000) tuli voimaan 1.3.2000. Säättämisen taustalla vaikuttivat arviot ympäristöelementtikohtaisen lainsäädännön tehottomuudesta sekä EY-sääntelyn asettamat vaatimukset. Lain ensisijaisina tavoitteina ovat ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä ympäristön yhtenäinen ja kokonaisvaltainen huomioon ottaminen ympäristöä koskevassa päätöksenteossa. Tarkemmin näistä tavoitteista säädetään ympäristönsuojelulain 1 §:ssä. Keskeinen väline yllä mainittujen tavoitteiden toteuttamisessa on ympäristölupa. Ympäristöluvan tarve ja myöntämisedellytykset muodostavatkin ympäristönsuojelulain ydinsisällön.

Toimivalta ympäristönsuojelulain (YSL) mukaisissa lupa-asioissa jakaantuu ympäristölupaviraston, alueellisen ympäristökeskuksen ja kunnan lupaviranomaisten kesken. Yleisesti voidaan sanoa, että alueellisen ympäristökeskuksen toimivaltaan kuuluvat lupa-asiat, joilla on ”merkitystä toiminnan sijaintikuntaa laajemmalla alueella tai [jotka] muutoin ovat ympäristövaikutuksiltaan merkittäviä”. Alueellisen ympäristökeskuksen toimivalta määritellään tarkemmin YSL 31.2 §:ssä. Muutoksenhausta säädetään ympäristönsuojelulain 14 luvussa. Ympäristönsuojelulain nojalla annettuun viranomaisen päätökseen saa hakea valittamalla muutosta Vaasan hallinto-oikeudelta (YSL 96.1 §). Valitus on hallintolainkäyttölain (586/1996) mukainen hallintovalitus. Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen haetaan valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään (YSL 96.5 §).

1.2 Selvityksen kohde, rajaus ja rakenne

Selvityksen kohteena on Lounais-Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksistä tehtyjen

valitusten menestyminen Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tutkimus rajautuu ajanjaksolle 1.3.2000 – 31.12.2006, jonka aikana annettiin ympäristönsuojelulain nojalla 527 ympäristölupapäätöstä, joista 60:stä valittiin Vaasan hallinto-oikeuteen ja 16:sta edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että lupapäätöksistä on valitettu hallinto-oikeuteen hieman yli 11 %:sta tapauksia. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valitettu edelleen noin neljäsosasta hallinto-oikeuden ratkaisusta.

Aineisto on niin laaja, että sitä on pilkottava pienempiin osiin. Jaottelu seuraa ympäristöhallinnossa omaksuttua tapaa, jossa alueellisten ympäristökeskusten käsittelemät luvat jakaantuvat kolmeen tehtäväryhmään: eläinsuojia, yhdyskuntia ja elinkeinoelämää koskeviin ympäristölupiin. Näiden ryhmien sisällä tapaukset jakaantuvat Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisujen mukaan.

Valitetuista ympäristölupapäätöksistä kaikki kuuluvat joihinkin seuraavista ryhmistä:

- 1) Palautetut ympäristölupapäätökset,
- 2) Kumotut ympäristölupapäätökset,
- 3) Muutetut ympäristölupapäätökset,
- 4) Hylätyt valitukset ja
- 5) Rauenneet valitukset

Käsittely seuraa myös tätä järjestystä. Ensin käsitellään eläinsuojia koskevat valitukset edellä mainittujen ryhmien osalta, jonka jälkeen on yhdyskuntia ja elinkeinoelämää koskevien valitusten vuoro. Osaa hallinto-oikeuksien ja KHO:n ratkaisuksista käsitellään laajemmin kuin toisia. Käsillä olevan selvityksen tavoitteena on ensisijaisesti palvella lupapäätösten tekijöitä tulevien lupahakemusten käsittelyssä ja ratkaisemisessa. Lisäksi selvityksessä on tilastoitu ja ryhmitelty valitukset mahdollisimman kattavasti ja selvästi, jotta selvitystä voitaisiin käyttää lähteenä ja pohjana mahdollisille uusille selvityksille.

2 Eläinsuojat

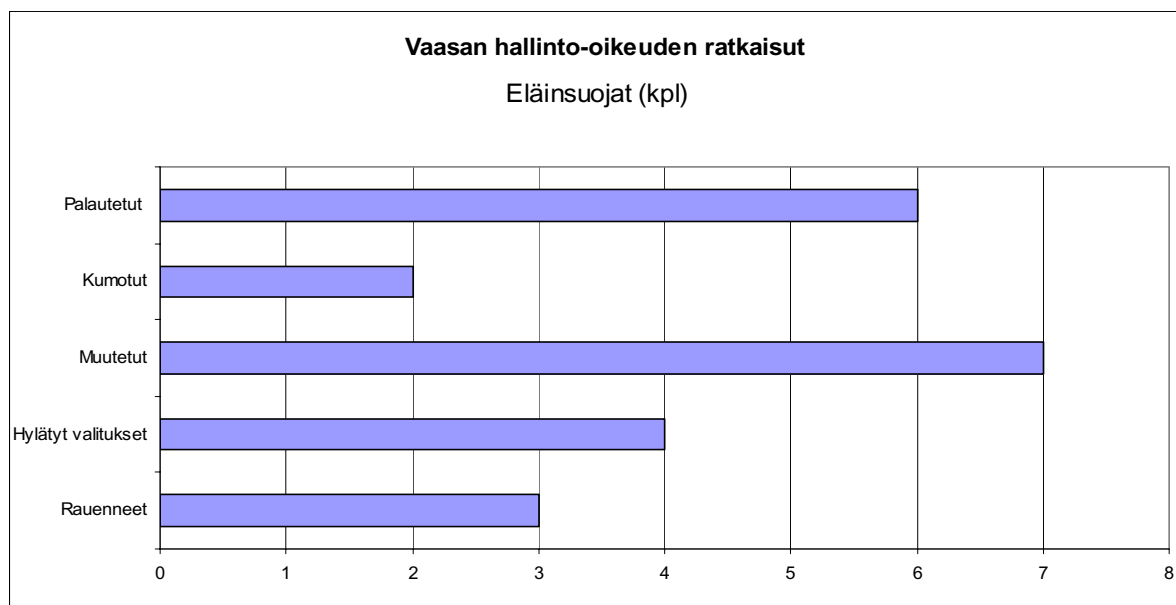
2.1 Yleistä

Lounais-Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksistä 219 on koskenut eläinsuojia. Näistä on valitettu yhteensä 22 tapauksessa, joista kahdeksassa tapauksessa on valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Suurimmassa osassa valituksia valitusperusteena ovat olleet hajuhaitat ja niistä johtuen toiminnan soveltumattomuus kyseiselle paikalle. Ne ovat olleet myös yleisin syy valitusten menestymiselle. Vaasan hallinto-oikeus on näiltä osin viitannut yleensä joko eräistä naapurussuhteista annetun lain (NaapL) (26/1920) 17 §:n tarkoittamaan kohtuuttomaan rasitukseen tai YSL 6 §:n sijoituspaikkasäännökseen.

Valituksissa on yleensä mainittu hajuhaittojen ohella myös koko joukko muita syitä, joiden vuoksi lupa tulisi hylätä. Valitukset ovat sisältäneet muun muassa väitteitä vesistöjen pilaantumisesta, muista vakavista ympäristöriskeistä tai melusta, mutta tällä tavalla perustellut valitukset eivät ole juuri

menestyneet. Näiltä osin ympäristökeskuksen lupapäätöksiä voidaan pitää onnistuneina. Osassa valituksia on myös väitteitä kuulemisvirheistä ja muistutusten huomioita jättämisestä, mutta vain muutamassa tapauksessa edellä mainittujen puutteellisuuksien on katsottu aiheuttaneen sellaisen menettelyvirheen, jonka vuoksi päätökset olisi kumottava ja palautettava ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Suurin osa valituksista on koskenut sikaloiden perustamista tai laajennusta. Muutama tapaus on koskenut siipi- tai nautakarjatiloja. Muutoksenhakijoina ovat olleet miltei poikkeuksetta naapurit tai vaikutusalueen muut asukkaat. Vaikka eläinsuojien ympäristöluvat ja lupamääräykset ovat varsin samankaltaisia, ovat valitusperusteet ja hallinto-oikeuden ratkaisut hyvin monenkirjavia. Seuraavassa käydään läpi eläinsuojia koskevia valituksia johdannossa esitetyn ryhmittelyn mukaan. Alla olevassa taulukossa on esitetty valitusten menestyminen Vaasan hallinto-oikeudessa.



2.2 Palautetut ympäristölupapäätökset

Vaasan hallinto-oikeuden palauttamia ympäristölupapäätöksiä on yhteensä kuusi kappaletta, joista kahdesta on valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ensisijaisesti on vaadittu luvan epäämistä kokonaan ja toissijaisesti toiminnan rajoittamista ja tiukempia määräyksiä.

Vaikka pääosa kumotuista tapauksista koskee myönteisiä ympäristölupia, mahtuu joukkoon myös päinvastaisia tapauksia. Kahdessa ratkaisussa päädyttiin siihen, ettei ympäristökeskuksella ollut perusteita evätä lupaa hajuhaittoihin perustuen. Navetan laajennusta koskevassa ratkaisussa merkityksellisiä seikkoja palauttamiselle olivat toiminnan sijaitseminen harvaan asutulla seudulla, lähimmän asutuksen sijaitseminen miltei 200 metrin päässä luvitettavasta kohteesta, alueen määrittelemisen yleiskaavassa maa- ja metsätalousoalueeksi ja valittajan esittämät haittojen ehkäisytoimenpiteet. Kun kyseessä oli lisäksi toiminnan laajentaminen, eikä esimerkiksi uuden navetan perustaminen, ei siitä hallinto-oikeuden mukaan voinut aiheutua YSL:ssä tarkoitettua terveyshaittaa, merkittävää muuta ympäristön pilaantumista tai NaapL 17.1 §:n tarkoittamaa kohtuutonta rasitusta. Haitankärsijät valittivat asiasta KHO:hon, joka kuitenkin katsoi, ettei hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ollut syytä.

Toisessa kielteistä lupapäätöstä koskevassa hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kysymys luvanmukaisen toiminnan jatkamisesta ja siitä, voidaanko lupahakemus kokonaan hylätä aikaisemman luvan oikeusvoimavaikutuksen estämättä. Tapauksessa hallinto-oikeus päätyi siihen, että kyse oli toiminnan jatkamisesta ja lupamääräysten tarkistamisesta, jonka vuoksi lupahakemusta ei olisi tullut kokonaan hylätä.

Kolmessa tapauksessa ympäristökeskus oli antanut YSL 28 §:n mukaisen luvan sikalan perustamiseen tai laajentamiseen, mutta hallinto-oikeuden mukaan luvan myöntämiselle ei ole ollut edellytyksiä. Tuoreessa 29.6.2006 annetussa ratkaisussa hallinto-oikeus katsoi, että vaikka hajupäästöjen vähentämistoimet ovat olleet pääosin parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisia, ei näin laaja toiminta mahdollista luvan myöntämistä. Sanotusta huolimatta hallintotuomioistuimien toteaa, että koska erilaisilla lisätoimilla voidaan vähentää laajennushankkeen lisäksi myös olemassa olevan sikalan hajuhaittoja, ei laajennushakemusta ole syytä tässä vaiheessa kokonaan hylätä. Tuomioistuimen mukaan on selvítettävä voidaanko toiminnan hajuhaittoja vähentää rakenteellisilla tai puhdistusteknisillä ratkaisulla, kuten lietelannan

jäähdyttämällä ja/tai poistoilman käsittelyllä suodattamalla tai pesurilla.

Toisessa tapauksessa vuodelta 2005 oli tuomioistuimen mukaan kyse puutteellisista ja liian yleispiirteisistä lupamääräyksistä hajuhaittojen ehkäisemiseksi. Myös puutteellisuuksista kuulemisessa huomautettiin. Näiden ja luvussa 2.4. käsiteltyjen ratkaisujen perusteella voidaan tehdä varovainen arvio siitä, että lupamääräyksiin toiminnanharjoittajalta voidaan edellyttää aikaisempaa pidemmälle meneviä toimia hajuhaittojen ehkäisemiseksi. Niinpä esimerkiksi lannan jäähdyttämistä voitaisiin vaatia sikalalta jos toimintaa harjoitetaan lähellä asutusta.

Ryhmään kuuluu myös yksi menettelyvirheen perusteella palautettu ratkaisu, joka on annettu 20.3.2003. Tapauksessa ei ollut annettu erityistiedoksiantoa 500 metrin päässä asuvalle henkilölle, jota asia olisi kuitenkin erityisesti koskenut. Vastoin ympäristökeskuksen kantaa Vaasan hallinto-oikeus totesi, ettei kyseessä ollut ympäristönsuojeluasetuksen (169/2000) 2 §:n tarkoittama toimintakokonaisuus. Nyt jo kumotun pykälän osalta sääntely löytyy YSL 35 §:n 4 momentista. Hallituksen esityksen (HE 227/2004 vp.) perusteluista ilmenee myös, että uusi momentti vastaa YSA 2 §:n toimintakokonaisuuden sääntelyä. Näin ollen YSA 2 §:n osalta sanottua voidaan käyttää apuna myös YSL 35.4 §:n tulkinnassa.

Ympäristökeskus valitti yllä mainitusta päätöksestä muun muassa sillä perusteella, että kuuleminen on ollut ympäristöministeriön ohjeistuksen mukaista ja että yhteinen käsittely on ollut tarkoituksenmukaista toimintojen tosiasiallisen liitynnän ja ratkaisulinjan johdonmukaisuuden vuoksi. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi ratkaisussaan, ettei ympäristökeskuksella ollut asiassa valitusoi-keutta YSL 97.2 §:n yleisen ympäristönsuojeluedun puuttumisen vuoksi ja jätti tutkimatta valituksen. Tämä oli erityisen harmillista ympäristökeskuksen näkökulmasta jutun sisältämän suuren ennakkotapausarvon vuoksi. Asiaratkaisulla olisi mahdollisesti saatu selvä KHO:n kanta ympäristökeskuksen esittämiin väittämiin.

Toisenlaiseen ratkaisuun kuulemisen osalta päädyttiin tapauksessa 5.2.2003, jossa hallinto-oikeus totesi, ettei lupaviranomaisella ole ehdotonta velvollisuutta varata muistuttajalle tilaisuutta vastaselityksen antamiseen. Linjaus perustui kuitenkin hallintomenettelylain aikaan, joten ratkaisun relevanssia tulee etsiä hallituksen esityksen perusteluista (HE 72/2002 vp.) uudeksi hallintolaiksi. Hallinto-oikeus kumosi ja palautti päätöksen ympäristökeskukselle muista syistä. Hallinto-oikeus kiinnitti huomiota siihen, että lupamääräysten ehdollisuus ja asioiden käsittely yhdessä aiheuttaa

epäselvyyttä siitä, mitkä määräykset koskevat mitään toimintaa. Kun osa toiminnasta tuli kumottuksi, oli asia toisenkin toiminnan osalta kumottava ja palautettava uudelleen käsiteltäväksi. Ympäristölupamenettely näyttäytyykin tässä tasapainoiluna yhtäältä yksityiskohtaista käsittelyä puoltavan sekä tiukasti tulkitun toimintakokonaisuuskäsitteen ja toisaalta keskittämispaineiden välillä.

Edellä käsiteltyjen ratkaisujen lisäksi KHO on hylättyjen valitusten ryhmään kuuluvassa tapauksessa kumonnut osittain hallinto-oikeuden päätöksen ja ympäristökeskuksen myönteisen lupapäätöksen ja palauttanut asian Uudenmaan ympäristökeskuksen käsiteltäväksi. Yllä olevassa tapauksessa oli kyse etälietesäiliön käsittelemisestä yhdessä sikalan laajennushankeen kanssa. KHO ei ottanut kantaa valituksen kohteena olleeseen puutteelliseen kuulemiseen, vaan ratkaisi asian alueellisen viranomaisen toimivaltaa koskevien säännösten mukaan. Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisua voidaan tulkita siten, että jos asianosaiset ovat tosiasiaassa voineet valvoa etuaan asiassa, ei päätöstä tule palauttaa uudelleen käsiteltäväksi pelkän muutoseikan vuoksi. Hallinto-oikeuden tapaan KHO tulkitsi tapausta siten, ettei siinä ollut kyse YSA 2 §:n tarkoittamasta toimintakokonaisuudesta.

2.3 Kumotut ympäristölupapäätökset

Tämä ryhmä käsittää kaksi ratkaisua, joissa ensimmäisessä on kyse osittain hylätyistä lupahakemuksista. Hallinto-oikeus totesi, että kun suurin osa hakemuksesta oli tullut hylätyksi, hakijan suunnitelma laajennuksen toteuttamiseksi ei sellaisenaan voinut soveltua luvan ja lupamääräysten pohjaksi. Lisäksi hakemusasiakirjat olivat olleet alun perin puutteelliset muun muassa sikalarakennuksen laajuuden, kompostointipaikan, uuden rakentamisen tarpeen, pihaton ja lietesäiliöiden sijainnin sekä päästöjä koskevien olennaisten teknisten ratkaisujen ja vapaa-ajan asuntojen merkityksen huomioita jättämisen osalta. Hallinto-oikeuden mukaan nämä seikat aiheuttivat välillisesti myös tiedonsaanti- ja kuulemisvajeen. Toisin sanoen lupaviranomaisilla on ollut riittämättömät selvitykset lupaharkinnan pohjaksi, ja lähistöllä asuvien on ollut asiakirja-aineiston perusteella vaikea arvioida hankkeen vaikutuksia omaan elinpiiriinsä.

Jälkimmäisessä tapauksessa oli kyse toiminnan soveltumattomuudesta hakemuksessa osoitetulle paikalle. Sikatalous olisi jatkunut paikalla merkittävästi laajempaan kuin aikaisemmin. Viimekätisenä perusteluna hallinto-oikeuden ratkaisulle

oli se, että toiminta kyseisellä paikalla ei ole lupamääräyksinkään järjestettävissä niin, että terveyshaitan ja kohtuuttoman rasituksen aiheuttaminen naapurikiinteistöillä asuville ja oleskeleville voitaisiin välttää. Toiminta ei näin ollen täyttänyt ympäristönsuojelulaissa säädettyjä ympäristöluvan myöntämisen edellytyksiä. Merkityksellisinä seikkoina tapauksessa pidettiin toiminnan laajuutta, avonaista maastoa, lyhyttä etäisyyttä lähimpään naapuriin, suojaavan kasvillisuuden puuttumista sekä koulun ja useiden asuintalojen sijaitsemista alle 500 metrin etäisyydellä toiminnasta. Juttu meni korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa valittajina olivat sekä luvanhakija että ympäristökeskus. Ympäristökeskus oli valituksessaan esittänyt, että lupa myötäili ympäristöministeriön asettaman työryhmän ehdotusta kotieläinsuojien ympäristölupamenettelyn selkeyttämiseksi. KHO kuitenkin totesi ratkaisussaan, ettei hallinto-oikeuden päätöksen muuttamiseen ole perusteita. Tästä voi päätellä, ettei kyseiselle ympäristöministeriön julkaisussa annetuille suosituksille tule antaa keskeistä roolia päätöksenteossa.

2.4 Muutetut ympäristölupapäätökset

Muutettujen päätösten ryhmä on määrällisesti suurin eläinsuojien kohdalla. Pääosa tapauksista koski sikaloita, mutta mukaan mahtui myös kaksi navettaa ja kanala. Yhteensä tapauksia on seitsemän, joista kolmesta on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Yleisesti voidaan todeta, että suurimmassa osassa kyseisen ryhmän tapauksia muutokset ovat olleet pieniä ja koskeneet lähinnä hajuhaittoja tavalla tai toisella. Lupamääräysten kohtaan ”pätöksen voimassaolo ja lupamääräysten tarkistaminen”, on tehty muutoksia useissa tapauksissa. Muutetut ympäristölupapäätökset antavat aihetta huomioida tiettyjä ratkaisulinjan muutoksia koskien eläinsuojille annettavia lupamääräyksiä. Nämä muutokset liittyvät muun muassa hajuhaittojen ehkäisemiseksi vaadittaviin toimiin sekä lannanlevityssuunnitelman hyväksyttämiseen.

Sikalaa koskevassa ratkaisussa 11.5.2006 Vaasan hallinto-oikeus muutti ympäristökeskuksen päätöstä paitsi luvan tarkistamista koskevien lupamääräysten myös lannan varastoinnin ja hajuhaitan minimoinnin osalta. Jälkimmäisen toimenpiteen toteuttamiseksi päädyttiin lannan jäähdyttäminen aivan kuten edellä mainitussa 29.6.2006 palautetussa ratkaisussa. Toisaalta hallinto-oikeus toteaa, että ”lupamääräys lannan jäähdyttämisestä [--] ylittää tason, jota nykyisin on pidettävä sikalan päästöjen

ehkäisemisessä tai rajoittamisessa parhaana käyttökelpoisena tekniikkana”. Sanan ”ylittää” kanssa tämän lausuman voisi tulkita myös tarkoittamaan sitä, että lannan jäähdyttämistä ei voida kohtuudella vaatia toiminnanharjoittajalta. Myös lietesäiliöiden kattaminen, eläinten ruokinnan optimointi, lannan kuormaaminen sekä kuljetus ja siirto ovat olleet perusteina ympäristökeskuksen päätösten muuttumiselle ja lupamääräysten tarkennuksille.

Hallinto-oikeuden ja KHO:n ratkaisut koskien lannan levitystä ja lannanlevityssuunnitelmaa sisältävät myös muutoksen ratkaisulinjassa. Tapauksessa 22.6.2005 oli valitettu hajuhaitoista ja niiden ehkäisemiseksi määrättyjen toimenpiteiden riittämättömyydestä. Vaasan hallinto-oikeus lisäsi lupamääräyksiä koskien jätevesien varastointia, lantalietesäiliöiden kattamista ja hajuhaittojen ehkäisytoimenpiteitä sekä muutti lupamääräystä 11, jossa säännellään lannan levityssuunnitelmaa ja lannan vastaanottosopimuksia. Hallinto-oikeuden muutoksen jälkeen lupamääräyksen 11 mukaan luvan saajan tuli toimittaa lannan levityssuunnitelma ja lannan vastaanottosopimukset ympäristökeskuksen hyväksyttäväksi vuosittain ennen levityksen aloittamista. Suunnitelmassa tuli olla muun muassa selvitykset lannan levitysalueiden sijainnista, suojavyöhykkeistä, lannan levitysjankohdasta sekä naapurustolle aiheutuvan hajuhaitan vähentämiseksi tarpeellisista toimenpiteistä.

Luvanhakija sekä ympäristökeskus valittivat hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vaatien lupamääräyksen 11 muuttamista niin, että vaatimus lannanlevityssuunnitelman vuosittaisesta hyväksymisestä poistetaan ja että riittävää olisi suunnitelmien ja sopimusten toimittaminen ympäristökeskukselle valvontaa varten. Perusteluinaan ympäristökeskus toi esiin, että hallinto-oikeuden vaatimus merkitsee lannanlevityssuunnitelman sääntelyn sisällyttämistä ympäristölupaan, mikä ei ole ympäristönsuojelulain tarkoitus. Se myös sekoittaa ympäristölupapäätöksen ja valvonnan suhdetta. Hallinto-oikeuden ehdottamassa muodossa lupamääräys myös edellyttäisi vuosittaista ratkaisua lannanlevityssuunnitelman hyväksymisestä hallintopäätöksellä valitusmahdollisuuksineen. Tällainen menettely saattaisi muodostua hyvin ongelmalliseksi sekä toiminnanharjoittajan että valvontaviranomaisen kannalta. KHO päätyi ratkaisussaan valittajien kannalle ja lupamääräystä muutettiin pitkälti ympäristökeskuksen ehdottamalla tavalla.

Puoli vuotta myöhemmin antamassaan ratkaisussa hallinto-oikeus oli jo selvästi muuttanut omaa ratkaisukäytäntöään. Lupamääräyksissä ei enää edellytetty yhtä tiukkaa ennakkovalvontaa. Silti päätöksessä edellytetään lannanlevityssuun-

nitelmien ja vastaanottosopimusten toimittamista ympäristökeskukselle hyväksyttäväksi kertaluontoisesti. Tässä ratkaisussa hallinto-oikeus myös aiemmista ratkaisuksista poiketen höllentää hajuhaittojen ehkäisemiseksi annettuja lupamääräyksiä. Hallinto-oikeuden muuttama ratkaisu sallii muun muassa lannan levityksen pelloille tarvittaessa enintään viitenä arkilauantaina. Aikaisemmassa KHO:n ratkaisussa 5.8.2005 nimenomaan kiellettiin lannan levitys ja kuormaaminen viikonloppuisin, arkipyhinä ja yleisinä pyhä- ja juhlapäivinä. Juuri lannan levitykseen liittyvien määräysten osalta ympäristölupapäätöksissä esiintyy pientä vaihtelua tapauksesta toiseen. Selvää linjaa ei myöskään saada hallinto-oikeuden ratkaisuksista. Eläinsuojien ja niiden ympäristön vaihtelevuudesta johtuen tällaista ei voida ratkaisulta edellyttääkään.

Päätöksen voimassaoloon ja lupamääräysten tarkistamiseen liittyvät selvitykset muodostavat oman selkeän kokonaisuutensa. Hallinto-oikeus oli puuttunut neljään lupapäätökseen ja KHO oli lisännyt vastaavanlaisen lupamääräyksen yhdessä tapauksessa. Päätöksen voimassaoloon ja lupamääräysten tarkistamiseen liittyvät määräykset perustuvat YSL 55.2 §:ään, jonka mukaan toistaiseksi voimassa olevassa luvassa tulee määrätä mihin mennessä hakemus lupamääräysten tarkastamiseksi on tehtävä ja mitkä selvitykset on tuolloin esitettävä, jollei tällaista määräystä ole pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Luvissa on siis ollut järjestelmällisesti maininnat siitä, milloin hakemus lupamääräysten tarkistamiseksi on viimeistään tehtävä ja miten ankarammat asetukset vaikuttavat lupamääräyksiin. Edellä mainittu selvityksiä koskeva lupamääräys näyttää muutetuissa lupapäätöksissä perusmuodoltaan seuraavalta:

Hakiessaan lupamääräysten tarkistamista luvan haltijan on liitettävä hakemukseen muutoin vaadittavien selvitysten ohella riittävää asiantuntemusta käyttäen laadittu selvitys mahdollisuuksista tehostaa toiminnasta aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä. Selvityksissä on otettava huomioon toiminnasta ja sen vaikutuksista saatava tieto.

Erikoista ratkaisussa on se, ettei kahdessa muussa tapauksessa tätä määräystä ole vaadittu. Tätä epäloogisuutta on vaikea selittää. Ensinnäkään mitkään näistä tapauksista eivät näytä poikkeavan toisistaan merkittävällä tavalla. Lisäksi kaikki päätökset on annettu toistaiseksi. YSL 55.2 §:n sallii poikkeamisen näiden selvitysten osalta, mutta tarkastelemalla ympäristökeskuksen lupapäätöksiä sekä hallinto-oikeuden ratkaisuja tämä ratkaiseva ero ei käy ilmi. Lisäksi on huomioitava, että kaikissa muutetuissa tapauksissa hallinto-oikeus ja KHO ovat toimineet omasta aloitteestaan.

2.5 Hylätyt valitukset

Hylättyjen valitusten ryhmä käsittää neljä valitusta, joista yhtä käsiteltiin jo palautettujen ympäristölupapäätösten ohessa luvussa 2.2. Tässä ratkaisussa KHO palautti Vaasan hallinto-oikeuden hylkäämän valituksen Uudenmaan ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi. Kahdessa tämän ryhmän valituksessa on valitettu hajuhaitoista. Molemmissa hajuhaittoja koskevassa tapauksessa on kysymys ensisijaisesti lannan levityksestä, lisäksi ensimmäisessä tapauksessa on valitettu myös muita seikoista. Vaasan hallinto-oikeus ei kuitenkaan tutkinut valitusta, sillä valittajien asuessa 5–8 km päässä lupakohteesta asia ei koske valittajien etua tai oikeutta YSL 97.1 §:n kohdan 1 tarkoittamalla tavalla. Hallinto-oikeus kuitenkin huomautti, että haitankärsijällä on oikeus YSL 92 §:n nojalla panna vireille lain 84 §:ssä tarkoitama hallintopakkoasia, jos lannan levittäminen suoritetaan vastoin YSL 28 §:ää tai muita säännöksiä.

Toisessa tapauksessa hallinto-oikeus päätyi samantapaiseen ratkaisuun ja totesi, ettei lannan levitys muodosta YSA 2 §:n mukaista toimintakokonaisuutta itse sikalatoiminnan kanssa. Tapauksessa oli valitettu toisessa kunnassa tapahtuvasta lannan levityksestä eikä itse sikalatoiminnasta aiheutuvas-ta haitasta. Näin ollen sikalatoiminta ei voi koskea heidän oikeuttaan tai etuaan eikä heillä ollut oikeutta valittaa ympäristökeskuksen päätöksestä. Kalkkunakasvattamoa koskevassa ratkaisussa hallinto-oikeus totesi, että lupamääräyksillä on riittävästi estetty lannan ja pesuvesien joutuminen alueen ympäristöön.

2.6 Rauenneet valitukset

Ryhmään kuuluu yhteensä kolme tapausta. Kahdessa tapauksessa valittajat olivat peruuttaneet valituksensa, kun taas jäljelle jäävässä tapauksessa luvan hakija oli ilmoittanut luopuvansa hankkeesta. Tapauksissa ei ole mitään, mikä edellyttäisi niiden lähempää tarkastelua.

2.7 Yhteenveto

Yhteenvetona eläinsuojia koskevista Lounais-Suomen ympäristökeskuksia koskevista päätöksistä voidaan todeta, että ongelmallisinta osaa edustavat hajuhaitat ja niiden arvioiminen. Vaasan hallinto-oikeudella näyttää olevan ympäristökeskuksen linjasta poikkeava näkemys hajuhaittojen merkityksestä luparatkaisuihin. Hallinto-oikeuden rat-

kaisukäytäntöä voidaan pitää hapuilevana sekä hajuhaittoja että tarkistamisselvityksiä koskien. Vaikka pääsääntöisesti hallinto-oikeus tiukentaa lupamääräyksiä hajuhaittojen torjumisen osalta, myös päinvastaisia ratkaisuja löytyy. Hallinto-oikeuden toimintaa voi myös kuvata aktiiviseksi, sillä se tuntuu muuttavan ja täydentävän yksittäisiä lupamääräyksiä huomattavasti hanakammin kuin korkein hallinto-oikeus sekä noudattavan vahvaa viranomaisaloitteista ratkaisukäytäntöä. Kaiken kaikkiaan lupapäätösten ja hallinto-oikeuden ratkaisujen kokonaisuus ei hajuhaittojen osalta avaudu helposti ulkopuoliselle lukijalle.

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuista voi löytää myös sellaisen viestin, että ympäristökeskuksen tulee olla aktiivisesti mukana vaikuttamassa siihen, että lupamääräykset ovat parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisia. Käytännössä tämä tarkoittaa asutuksen läheisyyteen suunniteltaville eläinsuojille asetettavien lupamääräysten riittävää tiukkuutta ja yksityiskohtaisuutta ottamalla kuitenkin huomioon parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen luonteen. Valituksissa esitetyt väitteet ympäristön pilaantumisesta käsitteen ydinalueella (maaperä, vesistöt, pohjavedet) eivät ole menestyneet eläinsuojien kohdalla lainkaan. Näiltä osin Vaasan hallinto-oikeus tuntuu luottavan ympäristökeskuksen asiantuntemukseen.

Menettelyvirheet eivät nousseet esille mitenkään erityisen suurena ryhmänä, sillä vain kahdessa Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa puutteellinen kuuleminen johti päätöksen palauttamiseen tai kumoamiseen. Tämä vastaa yhtä prosenttia kaikista eläinsuojia koskevista luparatkaisuihin. Vaasan hallinto-oikeus kuitenkin huomautti kuulemisen puutteellisuuksista myös muutamassa muussa tapauksessa. Selkeä linja näyttää kuitenkin olevan, että tosiasiallinen mahdollisuus lausua mielipiteensä on riittävää, eikä lupapäätöksiä ole palautettu tältä osin pelkästään muutoseikkojen vuoksi. Kuulemisen laiminlyönnistä ja muistutusten huomioita jättämisestä on sen sijaan valitettu urakalla. Tämä seikka ansaitsee tulla huomioiduksi vielä uudestaan tämän selvityksen loppupuolella.

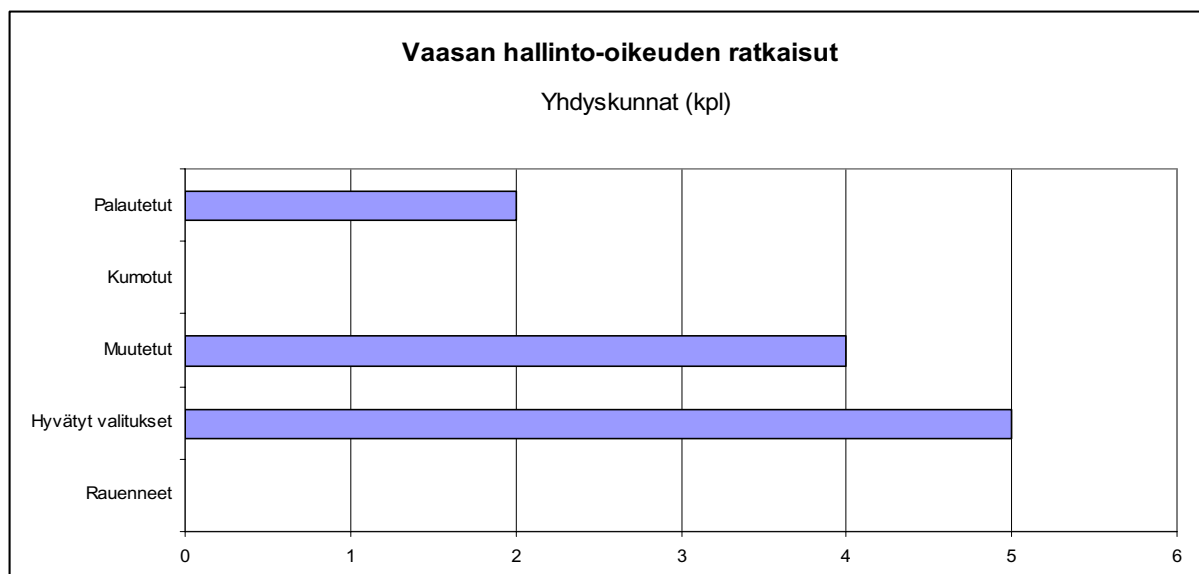
3 Yhdyskunnat

3.1 Yleistä

Yhdyskuntia koskevat ympäristökeskuksen päätöksistä tehdyt valitukset muodostavat määrällisesti pienimmän ryhmän. Valituksia on 11, kun lupia on käsitelty yhteensä 69 kappaletta. Toisin kuin hajuhaitat eläinsuojien kohdalla, ei yhdyskuntia koskevista valituksista löydy yhtä selkeää syytä, jonka perusteella lupapäätöksistä on valitettu. Ryhmän valitukset koskivat pääosin joko jätevedenpuhdistamoita (4 tapausta) tai kaatopaikkoja (6 tapausta). Näiden lisäksi ryhmään sisältyi myös Alastaron moottorirataa koskeva laaja ja monimutkainen tapaus, joka oli jo kerran palautettu korkeimmasta hallinto-oikeudesta ja johon Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä on jälleen valitettu.

Asian käsittely on tapauksen osalta vielä kesken. Sanotun lisäksi yhdyskuntia koskevista Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuksista on valitettu edelleen KHO:hon kahdessa tapauksessa.

Yhdyskuntia koskevilla luissa valittajina ovat olleet yleensä naapurit tai muut vaikutusalueen asukkaat. Yleisimpiä valitusperusteita ovat olleet melu-, pöly- ja likaantumishaitat. Myös puutteelliseksi tai virheelliseksi koetut lupamääräykset, jotka ovat liittyneet muun muassa jätevesien käsitteilyyn, määriin ja purkupaikkoihin, ovat olleet usein valituksen kohteina. Lisäksi menettelyvirheet ovat olleet esillä muutamassa ratkaisussa. Toisin kuin eläinsuojien kohdalla yhdyskuntien lupia koskevat ratkaisut sijoittuvat pelkästään kolmeen alaryhmään, kuten alla olevasta taulukosta käy ilmi.



3.2 Palautetut ympäristölupapäätökset

Vaasan hallinto-oikeus on palauttanut kaksi tapausta ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi. Ensimmäinen tapauksista koskee jo edellä mainittua Alastaron moottorirataa, joka on erittäin laaja luvittettava kokonaisuus. Myönteisestä ympäristölupapäätöksestä on valitettu monelta rintamalta. Valittajina ovat olleet luvansaaja, kunta, alueen asukkaat, elinkeinonharjoittajat sekä alueen käyttäjät. Myös valitusperusteiden kirjo on laaja. Hallinto-oikeus jätti tutkimatta suurimman osan valituksista vedoten siihen, ettei asia koske valittajien etua tai oikeutta YSL 97.1 §:n kohdan 1 tarkoittamalla tavalla. Yhdessä valituksessa radalla järjestettäviä kilpailuja äänineen pidettiin pelkästään positiivisena asiana. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että YSL muutoksenhakujärjestelmään on tarkoitettu asianosaisten käytettäväksi ulkoisten rasitteiden vähentämiseksi, ei lisäämiseksi. Valittajalla ei ollut tapauksessa oikeussuojan tarvetta, jonka vuoksi valitus jätettiin tutkimatta.

Tapauksessa valitettiin hyvin monenlaisista seikoista, joista osaan hallinto-oikeus perusti ratkaisunsa. Ensinnäkin asiassa oli tapahtunut menettelyvirhe. Hallintomenettelylain 15.1 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus antaa selityksensä muiden tekemistä vaatimuksista ja asiassa olevista sellaisista selvityksistä, jotka voivat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tässä tapauksessa oli kyse siitä, että ympäristökeskus oli käyttänyt lupapäätöksessään tutkimusta, jonka tiimoilta asianosaiselle ei ollut varattu tilaisuutta lausunnon antamiseen. Koska tutkimus oli voinut vaikuttaa asian ratkaisuun, oli asian käsittelyssä tapahtunut asianosaisen kuulemista koskeva menettelyvirhe. Virhe ei ollut vähäinen, eikä asiassa ollut esitetty sellaista hallintomenettelylain 15.2 §:ssä tarkoitettua perustetta, jonka nojalla ympäristökeskus olisi voinut jättää kuulematta luvan hakijaa. Ratkaisulla on edelleen merkitystä vastaavanlaisten tilanteiden tulkinnessa, sillä hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp.) mukaan asianosaisen kuulemista koskevaa pykälää on tarkoitettu entisestään laventaa, ja vastaavasti poikkeusperusteita täsmentää ja supistaa.

Hallinto-oikeus totesi myös, että moottoriurheilukeskus sijaitsee vedenhankinnan kannalta tärkeällä pohjavesialueella. Ympäristölupahakemus, jossa oli tarkasteltu pelkästään rata-alueella tapahtuvia toimintoja ja niiden ympäristövaikutuksia, oli ollut liian suppea. Moottorirata ja yleisöpaikoitus muodostivat sellaisen toiminnallisen yhteyden, ettei kysymystä paikoitusalueesta ym-

päristöriskeineen voitu jättää luvan yhteydessä arvioimatta. Kyse oli YSA 2 §:n tarkoittamasta toimintakokonaisuuden rajoista. Hakemus oli liian suppea myös Natura 2000 -alueen läheisyydessä sijaitsevan asuntovaunu- ja telttailualueen osalta.

Jotta luvanmukainen toiminta ei aiheuttaisi pohjavesien pilaantumista, oli säännöllisen tarkkailun järjestäminen sekä suunnitelman esittäminen välttämätöntä jo lupahakemuksen yhteydessä. Hallinto-oikeuden mukaan tarkkailun järjestämisestä tuli antaa yksityiskohtaiset määräykset jo luvassa. Myös maaperän pilaantuneisuutta koskeva selvitys oli liitettävä mahdollisine toimenpite-esityksineen osaksi lupahakemusta. Samalla helikopterin laskeutumispaikkaa ja liikennöintiä koskevat tiedot sekä ratojen reuna- ja suoja-alueiden suojaussuunnitelmat tuli olla selvillä jo lupahakemusta ratkaistaessa. Hakijalle oli näin ollen varattava tilaisuus hakemuksen täydentämiseen. Melun osalta toiminnan vaikutuspiirissä olevilla haitankärsijöillä tuli olla mahdollisuus lausua käsityksensä suunnitelmasta lupamenettelyn aikana. Tämän vuoksi suunnitelmaa meluseurannasta ei voitu jättää ympäristöluvan käsittelyn jälkeiselle ajalle, vaan se oli liitettävä osaksi lupahakemusta. Hakijalle oli näin ollen varattava tilaisuus hakemuksen täydentämiseen tältäkin osin.

Hallinto-oikeus puuttui ratkaisussaan hyvin moniin lupamääräyksiin. Suurimpana syynä luvassa esiintyneisiin ongelmiin näyttää olevan asian laajuus, sillä tapaus vastaa laajuudeltaan useampaa normaalia ympäristölupaa. Tämä seikka aiheuttaa sen, että lupakäsittely olisi vaatinut melkein oman työryhmänsä, jossa jokainen jäsen olisi lisäksi keskittynyt joihinkin tiettyihin asiakokonaisuuksiin. Tällaista työskentelytapaa voisi kokeilla ylisuurten tai ennalta vaikeaksi arvioitujen tapausten kohdalla. Yhteisissä tapaamisissa voitaisiin tuoda esille omaan vastuualueeseen liittyviä ongelmia. Työskentely ryhmässä voisi poikia uusia ratkaisumalleja, mahdollistaa erilaisia lähestymistapoja, paljastaa lupahakemuksista ongelmakohtia ja epähuomiossa sivuutettuja asioita sekä parantaa ympäristökeskuksen ja sen työntekijöiden valmiuksia ympäristölupa-asioiden käsittelyssä. Samalla taat- tisiin asiantuntijuuden korkean tason jatkuminen myös tulevaisuudessa.

Toisessa palautetussa tapauksessa oli kyse kaatopaikasta sekä siellä harjoitetusta kallionlouhintoiminnasta. Valitus koski kallionlouhinnasta aiheutuvaa tärinää, kivipölyä ja melua. Melun oli todettu ylittävän suurimman asuinalueelle sallitun melumäärän. Kumotessaan ympäristökeskuksen päätöksen hallinto-oikeus totesi, että kalliolouhintaa ja läjitystoimintaa oli tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena, eikä ensiksi mainittua toimintaa

näin ollen voitu jättää käsiteltäväksi YSL 60 §:n mukaisessa ilmoitusmenettelyssä. Toiminnan läheisyydestä johtuen siitä aiheutui kohtuutonta melu- ja pölyrasitusta valittajien kiinteistöille.

3.3 Muutetut ympäristölupapäätökset

Ryhmään kuuluvia ratkaisuja on annettu yhteensä neljä. Ensimmäiset kaksi koskevat kaatopaikkaa ja kaksi jälkimmäistä jätevedenpuhdistamoa. Ensimmäisessä tapauksessa oli kysymys luvansaajan valituksesta, jolla tavoiteltiin lievempiä ehtoja koskien muun muassa pohjarakenteita ja vanhojen täyttöalueiden aikatauluja, valumavesien keräämistä, tiivistyskerroksen paksuutta sekä pohjan rakentamissuunnitelmaa ja laadunvalvontaa. Hallinto-oikeus päätyi muuttamaan päätöstä merkittävästi ainoastaan ympäristökeskuksen vaatiman riippumattoman laadunvalvojan osalta ja poisti sitä koskevan lupamääräyksen.

Toisessa kaatopaikkatapauksessa valitettiin roskaantumisesta, melusta, maisemahaitasta, rehevöitymisestä, tuhoeläimistä sekä vahingollisista vaikutuksista maa- ja metsätaloudelle. Ratkaisussaan hallinto-oikeus muutti kaatopaikan pohjaa koskevien suunnitelmien esittämisajankohtia kolmesta kuukaudesta kuuteen ja täydensi luvan voimassaoloa ja lupaehtojen tarkistamista koskevaa lupamääräystä. Kyseisessä kohdassa määrätään luvan viimeisen voimassaolopäivän lisäksi, kuinka "[h]akemukseen tulee liittää yhteenveto valvontaja tarkkailuraporteista, tiedot kaatopaikkavesien vaikutuksista pinta- ja pohjavesiin ja soveltuvien osin muut YSA:n 9 — 12 pykälien edellyttämät selvitykset". Asiasta valitettiin KHO:hon, joka tutkittuaan valituksen hylkäsi sen muuttamatta hallinto-oikeuden päätöstä.

Myös jätevedenpuhdistamoa koskevassa ratkaisussa suurin muutos koski juuri edellä mainittuja lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä esitettäviä selvityksiä, joista säädetään YSL 55 §:n 2 momentissa. Muutoin ratkaisussa oli kyse muuttaman määräyksen hienosäädöstä ja täsmentämisestä. Toisessa jätevedenpuhdistamoa koskevassa ratkaisussa valitusperusteet olivat hyvin kirjavia. Hallinto-oikeus hylkäsi ensiksikin menettelyvirheitä koskevat väitteet. Asiassa oli moitittu muun muassa sitä, että lausunto oli annettu suomen- eikä ruotsinkielellä sekä vaadittu asian palauttamista sillä perusteella, ettei ympäristökeskus selvästikään ollut kaikilta osin ymmärtänyt ruotsiksi laadittua valitusta ja sen tiimoilta annettua lausuntoa. Hallinto-oikeus muutti poistoputkia koskevien määräysten säädösperstusta sekä määräsi yhtiön

suorittamaan kalastuskunnalle vuosittaista 300 euron korvausta. Lisäksi hallinto-oikeus täydensi lupamääräyksiä kalastuskunnalle annettavien vuosiraporttien ja häiriötilanteiden osalta.

Huomionarvoista edellä käydyissä Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuissa on ollut jo eläinsuojien yhteydessä tutuksi tullut tapa täydentää lupapäätöksiä tarkistamisen yhteydessä esitettävien selvityksien osalta, joihin YSL 55.2 § velvoittaa. Kahdessa tapauksessa lupia täydennettiin kyseisellä määräyksellä. Sitä vastoin kahdessa muussa tapauksessa tähän ei puututtu, vaikkei tapauksista kyseistä määräystä löydykään. YSL 55.2 § sallii poikkeamisen kyseisestä määräyksestä, jos sitä on pidettävä ilmeisen tarpeettomana. Lupapäätöksistä tai ratkaisun perusteluista tämä ilmeisyys ei tule esiin.

3.4 Hylätyt valitukset

Hylätyt valitukset muodostavat määrällisesti suurimman ryhmän yhteensä 5 tapauksella. Kaatopaikkoja koskevia valituksia on hylätty kolme, joista yhdessä on valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Jäljelle jäävät kaksi tapausta koskivat jätevedenpuhdistamoita.

Molemmissa jätevedenpuhdistamoita koskevissa valituksissa oli kysymys pääosin ympäristönsuojelulain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä asioista. Ensimmäisessä tapauksessa valituksen syynä oli ensisijaisesti jätevedenpuhdistamon aiheuttama lietteen kulkeutuminen meren lahdelle. Madaltamalla lahtea liete estää isojen veneiden kulkemisen merelle ja haittaa näin vapaa-ajan veneilyä. Näiltä osin ympäristökeskus ei tutkinut valitusta. Toisessa hylätyssä valituksessa oli kysymys muun muassa kalatalousmaksun määrästä.

Kaatopaikkoja koskevat tapaukset sisältävät mielenkiintoisempia ratkaisuja. Ensimmäisessä 8.8.2003 annetussa hallinto-oikeuden ratkaisussa oli kysymys maa-ainesten käsittely- ja välivarastointipaikan sekä kierrätykseen kelpaamattoman maa-aineksen loppusijoituspaikan perustamisesta. Tapauksessa oli esitetty muun muassa vaihtoehtoisia sijoituspaikkaa toiminnalle sekä valitettu miltei kaikesta mahdollisesta, kuten melusta ja pölystä aina mustikkamaiden likaantumiseen. Hallinto-oikeus oli ratkaisussaan lausunut, että "ympäristöluvassa tarkastellaan toiminnan sijoitusedellytyksiä hakemuksen mukaiseen sijoituspaikkaan. Ympäristöluvassa ei voida tarkastella mahdollisia muita muualla olevia hakemuksesta poikkeavia sijoitusvaihtoehtoja." KHO on tässä hallinto-oikeuden kanssa eri linjoilla. KHO toteaa, että: "[y]mpäristönsuojelulain 42.2 §:n mukaan toi-

mintaa sijoitettaessa on lisäksi noudatettava mitä lain 6 §:ssä säädetään. Lain 6.2 §:n 3 kohdan mukaan toiminnan sijoituspaikan soveltuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon muut mahdolliset sijoituspaikat alueella.” Näiltä osin KHO ei kuitenkaan puuttunut enemmälti hallinto-oikeuden ratkaisuun.

Sitä vastoin KHO täydensi tapauksessa luvan voimassaoloa ja sen tarkistamista koskevaa lupapäätöksen kohtaa seuraavasti: ”lupamääräyksen tarkistamisen yhteydessä muutoin vaadittavien selvitysten ohella riittävää asiantuntemusta käyttäen laadittu selvitys mahdollisuuksista tehostaa toiminnasta aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä”. Edellä on tullut esille, että samantyyppisiä määräyksiä on edellytetty eläinsuojienkin kohdalla. Erikoista tässä ratkaisussa verrattuna aiempiin (samanlaista muutosta koskeviin) tapauksiin oli, että kyseisen kaatopaikan lupa oli annettu määräaikaiseksi. Aiemmissa samanlaatuisissa tapauksissa on ollut puolestaan kyse toistaiseksi voimassaolevista luvista. YSL 55.2 §:n toiseksi viimeisen lauseen mukaan “[e]rityisestä syystä myös määräaikaisessa luvassa voidaan määrätä lupamääräyksen tarkistamisesta”. KHO:n ratkaisua on tulkittava niin, että erityinen syy tässä tapauksessa on luvan pitkä voimassaoloaika (15 vuotta).

Toisessa tarkempaa huomiota vaativassa ratkaisussa oli kysymys jätteiden ammattimaisesta hyödyntämisestä. Valituksessa oli muiden seikkojen ohella vaadittu luvan palauttamista ympäristökeskukselle menettelyvirheen perusteella. Hakemuksesta oli tässä tapauksessa kuulutettu vain sijaintikunnassa A, vaikka hankkeen vaikutukset ulottuivat myös kahden muun kunnan B ja C alueille. Kuulutus oli ilmoitettu lehdessä, jota tilattiin sijaintikunnassa A n. 40 % ja vaikutusalueen kunnassa B lähes 100 %:ssa kotitalouksista. Vaikutusalueen kunnassa C lehteä ei juurikaan tilattu. Lehti ei siten ole ollut kunnassa C yleisesti leviävä. Erityistiedoksiannon osalta todetaan olevan mahdollista, että hankkeen vaikutusalue ulottuu erityistiedoksiannon saaneita alueita laajemmalle.

YSL 38 §:n mukaan lupaviranomaisen on tiedotettava lupahakemuksesta kuuluttamalla siitä asianomaisten kuntien ilmoitustauluilla. Kuulutuksen julkaisemisesta on lisäksi ilmoitettava ainakin yhdessä toiminnan vaikutusalueella yleisesti leviävässä sanomalehdessä, jollei asian merkitys ole vähäinen tai ilmoittaminen on muutoin ilmeisen tarpeetonta. YSL 38 §:n 2 momentin mukaan kuulutuksesta on annettava erikseen tieto niille asianosaisille, joita asia erityisesti koskee. Lisäksi hallituksen esityksen (HE 84/1999) mukaan kuuluttaminen tulisi tehdä kaikissa kunnissa, joiden

alueelle hakemuksessa tarkoitetun toiminnan vaikutukset ilmeisesti ulottuvat.

Sanotusta huolimatta hallinto-oikeus hylkäsi valituksen. Hallinto-oikeuden mukaan hankealueen kaavoitusvaraus, kokeiluluonteisuus ja lupamääräysten tarkistusvelvollisuus sekä erityisesti luvan mukaiset lyhyet toiminta-ajat ovat perusteita, joilla voidaan katsoa, ettei hankkeen tiedoksiannossa ole tapahtunut sellaista menettelyvirhettä, jonka vuoksi asia olisi tarpeen palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Kyseistä ratkaisua puolsi myös se seikka, että ilman erityistiedoksiantoa jääneet valittajat olivat voineet tosiasiaassa valvoa puhevaltaansa. Tässä tapauksessa liikuttiin kuitenkin jo palauttamisen rajamailla. Vain useat toisenlaista ratkaisua puoltavat erityisseikat pelastivat ratkaisun.

3.5 Yhteenveto

Kiinnostavimmat hallinto-oikeuden linjaukset liittyvät tämän tehtäväryhmän kohdalla kuulemiseen, toimintakokonaisuuden määrittelemiseen ja lupapäätöksen voimassaoloa ja tarkistamista koskevien määräysten tarkistamiseen. Muutettujen ympäristölupapäätösten osalta muutokset ovat olleet lähinnä hienosäätöä. Tässä ryhmässä myös hylätyt valitukset tarjosivat mielenkiintoisia tulokintoja, vaikka hallinto-oikeus ei näitä tapauksia muuttanutkaan.

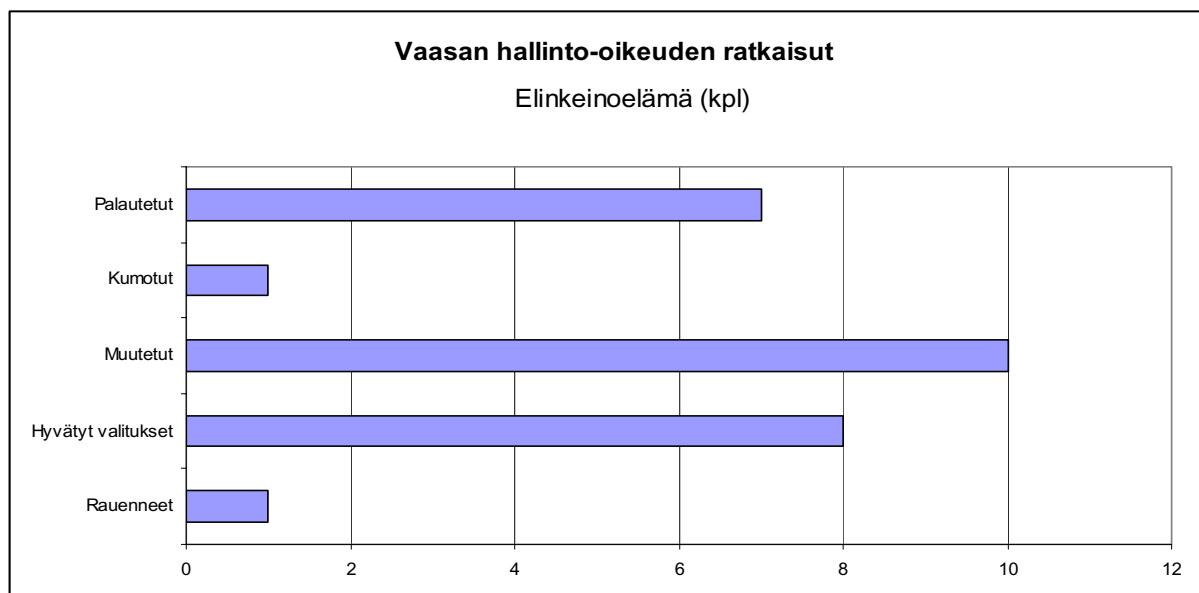
Hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella ympäristölupapäätökset ovat olleet suhteellisen ongelmattomia eikä selkeästi esiin pistävää kokonaisuutta löydy. Pienimpänä ryhmänä tämä on myös ymmärrettävää. Prosentuaalisesti palautettuja tai kumottuja ympäristölupapäätöksiä on tässä ryhmässä vähiten. Hylättyjä valituksia on taas vastaavasti eniten.

4 Elinkeinoelämä

4.1 Yleistä

Elinkeinoelämää koskevista Lounais-Suomen ympäristökeskuksen lupapäätöksistä on valitettu määrällisesti eniten Vaasan hallinto-oikeuteen. Valituksia on yhteensä 27 kappaletta. On kuitenkin muistettava, että kyseinen ryhmä on myös lupapäätöksiin mitattuna suurin. Lupapäätöksiä on annettu yhteensä 239 kappaletta. Elinkeinoelämää koskevat ratkaisut muodostavat monipuolisimman ryhmän valituksenalaisten laitosten ja toimintojen osalta. Tapaukset koskevat pilaantunutta maaperää, lentokenttää, polttolaitoksia, lämpövoimaloita, metallivalimoita, mutta myös kaatopaikkoja ja jätevedenpuhdistamoita kuten edellisen ryhmän kohdalla.

Elinkeinoelämää koskevien valitusten erityispiirteenä on se, että valittajina ovat olleet usein juuri luvansaajat. Osittain tästä johtuen valittajat ovat tienneet tarkalleen mistä valittavat. Toisin sanoen valitukset ovat alaltaan hyvin täsmällisiä verrattuna kahteen aikaisempaan ryhmään. Silti tähänkin ryhmään mahtuu normaaleja (sic) valituksia, joissa valittajina ovat olleet joko naapurit tai alueen muut asukkaat. Alla olevassa taulukossa elinkeinoelämää koskevat valitukset on jaoteltu hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan.



4.2 Palautetut ympäristölupa-päätökset

Yhteensä seitsemässä tapauksessa Vaasan hallinto-oikeus palautti asian ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi. On kuitenkin pantava merkille, että yksi tapauksista koskee yhtä lailla palautetun maaperän pilaantumistapauksen hallintopakkopäätöstä. Lisäksi kaksi moottoriurheilurataa koskevaa tapausta palautettiin tosiasiallisen lentokenttää koskevan liitynnän vuoksi. Näin ollen itsenäisiä elinkeinoelämää koskevia palautuksia on ainoastaan neljä.

Näistä ensimmäisessä oli hankala tapaus, jossa ympäristökeskus oli hylännyt valittajan ympäristölupahakemuksen, joka koski pilaantuneen maaperän puhdistamista. Ympäristökeskus päätyi tähän hylkäämisratkaisuun perustellen sitä jo voimassa olevalla puhdistamispäätöksellä, joka oli annettu vuonna 1999. Valittaja kuitenkin esitti, että ympäristökeskuksen hylkäämispäätös perustuu oletukselle siitä, että aikaisemmin annettu puhdistamispäätös soveltuisi sellaisenaan myös huoltoasemarakennuksen alla olevan pilaantuneen maaperän puhdistamiseen. Näin ei kuitenkaan valittajan mielestä ollut, sillä maaperä on pilaantunut laajemmin kuin aikaisemman luvan myöntämisaikana luultiin. Niinpä asia on katsottava rauenneeksi ajan kulumisen vuoksi tai sillä tavalla muuttuneeksi, että asiassa tulisi antaa uusi lupapäätös.

Tapaukseen liittyneen hallintopakkopäätökseen osalta valittaja katsoi, ettei puhdistamista voitu tehdyn selvityksen mukaan suorittaa purkamatta rakennusta. Kun puhdistamisvelvollinen ei enää hallinnut kiinteistöä vuokrasopimuksen päättymisen vuoksi, ei tätä koskevaa määräystä voitu periaatteessakaan antaa. Valittaja esitti myös, ettei ympäristökeskuksen YSL 79 §:n nojalla tekemä määräys pilaantuneen maaperän puhdistamiseen sovellu tapaukseen, sillä sanottu lainkohta on asiallisesti ottaen hallintopakkoa tarkoittava säännös. Perusteiksi valittaja esitti, ettei tässä tapauksessa ole kyse puhdistusvelvollisten niskuroinnista, sillä valittaja oli hakenut puhdistamiselle ympäristölupaa. Tämän vuoksi edellytykset hallintopakon käyttämiselle puuttuvat. Valittajien mukaan puhdistusvelvollisuuden tarkempi sisältö ja laajuus tulisi määrätä uudessa viranomaismenettelyssä ja YSL:n mukaisessa luvassa.

Vaasan hallinto-oikeus päätyi ratkaisuihinsa valittajien kannalle. Ympäristölupahakemuksen hylkäämisen osalta hallinto-oikeus lausui, ettei aiempi päätös ole koskenut nyt kysymyksessä olevaa puhdistamatonta maaperää. Kun tämän lisäksi otetaan huomioon YSL 78 §:ssä säädetty ympäristöluvan ensisijaisuus ja kiinteistön omistajien ja puhdistamis-

misvelvollisen eriävät käsitykset huoltohallin alapuolisen puhdistustyön suorittamisen vaikeudesta ja tarpeellisesta laajuudesta, tuli maaperän puhdistamisen jatkamista koskeva asia ratkaista valittajien jo vireillepanemassa ympäristölupamenettelyssä. Hallintopakkoa koskevassa kysymyksessä hallinto-oikeus päätyi valittajien kannalle pääosin yllä ilmenevin perustein ja kumosi hallintopakkopäätöksen. Asiasta valitettiin KHO:hon.

Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valitukset ja palautti ympäristölupaa koskevan asian ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi. KHO totesi ratkaisussaan, että yhtiön vuonna 1999 tekemän jätehuoltoilmoituksen ja ympäristökeskuksen antamasta päätöksestä käy ilmi, ettei yhtiö ollut ilmoituksessaan sitoutunut puhdistamaan rakennuksen alapuolista maaperää, eikä yhtiötä suoraan ympäristökeskuksen 1999 tekemällä päätöksellä myöskään tähän ollut velvoitettu. KHO totesi myös, että siltä osin kuin ympäristökeskuksen vuonna 1999 tekemässä päätöksessä edellytetyt puhdistustoimet jätehuoltoilmoituksessa tarkoitulla alueella ovat olleet toteuttamatta, ympäristökeskus olisi YSL 84.1 §:n 1 kohdan ja 84.2 §:n sekä 88 §:n nojalla voinut velvoittaa yhtiön täyttämään mainitusta päätöksestä johtuvat velvoitteensa. Siltä osin kuin kysymys on huoltoasemarakennuksen alapuolisesta maaperästä, ympäristökeskus ei ole voinut päätöksessään mainituilla perusteilla velvoittaa yhtiötä rakennuksen alla olevan maaperän puhdistamiseen.

KHO lausui lisäksi, että puhdistamiseen voidaan ryhtyä ympäristöluvan (YSL 78.1 §) tai ilmoituksen (78.2 §) perusteella, josta ympäristökeskus tekee päätöksen. Päätöksessä annettavat määräykset puhdistamisen laajuudesta ja toteuttamistavasta velvoittavat puhdistamisesta vastuussa olevaa. Ympäristöluvan myöntämisedellytyksistä ja lupaan liitettävistä määräyksistä säädetään muun muassa YSL 41, 42 ja 43 §:ssä. Toiminnanharjoittaja voidaan velvoittaa noudattamaan päätöksen määräyksiä tarvittaessa hallintopakkoa käyttäen.

Kiinteistönomistajat olivat valituksessaan esittäneet, ettei yhtiön lupahakemukseen liittyvä kunnostamissuunnitelma ole riittävän laaja. Näiltä osin KHO totesi, että määräyksiä puhdistamisen laajuudesta ja toteuttamistavasta voidaan antaa hakemuksen tai ilmoituksen perusteella, kuitenkin siten, ettei aiottu hanke muutu sisällöltään toisenlaiseksi. Lisäksi ympäristökeskuksella on valta YSL 79 §:n nojalla antaa määräyksiä pilaantuneen maaperän puhdistamisesta niiltäkin osin, joita ei lupahakemukseen ole sisällytetty. Mikäli lupahakemus tai ilmoitus puhdistamisvelvollisuuden ulottuvuuden ja sisällön osalta on niin riittämätön, ettei määräyksiäkään antamalla voida varmistua

YSL 75.1 §:ssä edellytetyn tilan (ei voi aiheutua terveyshaittaa eikä haittaa tai vaaraa ympäristölle) saavuttamisesta, asia voidaan käsitellä kokonaan hallintopakkomenettelyssä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuja voidaan tulkita siten, että ympäristökeskus on tapauksessa kiirehtinyt asioiden edelle. Tapausta voidaan pitää hyvin monimutkaisena, kuten asian laita on yleensäkin vanhempien pilaantumistapausten yhteydessä. Silti hallintotuomioistuimien ratkaisuja voidaan lopulta pitää suhteellisen selkeinä. Varsinkin KHO:n ratkaisu tarjoaa laajat ja yksityiskohtaiset perustelut, joista voi olla hyötyä myös tulevaisuudessa.

Lentokenttää ja moottoriratoja koskevat kolme hallinto-oikeuden ratkaisua (18.8.2004) muodostavat seuraavan käsiteltävän kokonaisuuden. Lentokenttää koskevassa tapauksessa valittajien piiri on laaja, mutta lopulta vain osa valituksista tutkittiin. Valitukset koskivat valittajan X osalta lentorajoitusten poistamista ja lentojen sallimista myös öisin sekä valittajan Y osalta muun muassa pohjavesien pilaantumista, yleisen viihtyvyyden vähenemistä ja meluhaittoja. Ratkaisussaan hallinto-oikeus totesi, että lupanhakijan hakemus on ollut puutteellinen ja siksi ympäristökeskuksen on varattava hakijalle tilaisuus täydentää hakemusta yölentojen osalta. Tämän lisäksi hallinto-oikeus katsoi saamansa selvityksen perusteella, ettei ympäristökeskuksen suorittamaa erityistiedoksiantoa voida pitää laajuudeltaan riittävänä. Asian käsittelyssä oli tapahtunut menettelyvirhe, joka osaltaan puolsi päätöksen palauttamista ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

Moottorirataa koskevissa tapauksissa oli kyse lentokentän alueella harjoitetusta moottoriurheilutoiminnasta. Molemmissa tapauksissa asia palautettiin ympäristökeskukselle pääosin siksi, että ne maantieteellisen liitynnän kautta tulee käsitellä yhdessä lentokenttää koskevan tapauksen kanssa. Tämä seikka perustelee myös ympäristökeskuksen toimivallan kunnan sijasta kyseisessä tapauksessa. Hallinto-oikeuden ratkaisussa oli lisäksi huomautettu erityistiedoksiantojen puutteellisuudesta ja alueen karttojen poikkeavuudesta. Hallinto-oikeuden mukaan näihin seikkoihin oli syytä kiinnittää huomiota asian uudessa käsittelyssä.

Hallinto-oikeuden 23.5.2005 ratkaisemassa lämpövoimalaa koskevassa tapauksessa oli valitettu ympäristölupapäätöksessä asetetuista liian tiukoista päästörajoista sekä taloudellisesti ja teknisesti kohtuuttomasta vaatimuksesta savukaasun virtausnopeuden osalta. Hallinto-oikeus päätyi asiassa täysin yhtiön esittämien muutosten kannalle ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi ja ratkaistavaksi yhtiön esittämän vaihtoehdon mukaisesti.

Perusteluinaan hallinto-oikeus esitti, että YSL 43 §:n mukaan lupamääräyksiä annettaessa on otettava huomioon muun muassa se, että lupamääräysten on perustuttava parhaaseen käyttökelpoiseen tekniikkaan velvoittamatta käyttämään tiettyä tekniikkaa. Koska luvassa vaadittuun savukaasun virtausnopeuteen päästään myös yhtiön esittämän supistuskartion avulla, ei ympäristökeskus olisi saanut edellyttää erillisten hormien rakentamista eli määräystä siitä tekniikasta, jolla savukaasuille asetettu nousunopeus saavutetaan. Lupamääräystä tulkittiin siis parhaan käyttökelpoisen tekniikan näkökulmasta. Hallinto-oikeus on osassa ratkaisujaan päätenyt myös toisenlaiseen lopputulokseen kyseisen periaatteen osalta. Tästä huomautettiin myös alla olevassa tapauksessa.

Kaatopaikkaa koskevassa ratkaisussa oli jälleen kyse kirjavasta joukosta valituksia. Lopulta ainoa tutkittu valitus koski päästöjä vesiin ja niiden tarpeellista kontrollointia myönnettyssä ympäristöluvassa. Hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen päätöksen puutteelliseen selvitykseen perustuva ja palautti asian ympäristökeskukselle. Näiltä osin hallinto-oikeus viittaa YSL 35.2 §:ään ja YSA 9—11 §:n määräyksiin. Tuomioistuin katsoi, ettei hakemuksessa ollut esitetty riittäviä tietoja keskeisten päästöjen määrän, niiden vähentämisen, päästöjen vaikutusten ja niiden tarkkailun osalta sillä tavoin kuin mainitut lainkohdat edellyttävät. Vastaavasti luvassa tulee YSL 43 §:n mukaan antaa riittävät määräykset edellä mainituista seikoista ja niiden selvittämisestä. YSL 55.3 §:n perusteella ”luvassa voidaan erityisestä syystä määrätä, että lupaviranomainen voi täsmentää lupamääräystä tai täydentää lupaa 43.1 §:n 5 kohdan mukaisen selvityksen perusteella. Hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että toiminnan ympäristövaikutusten kannalta keskeisen lupamääräyksen antamista suoto- ja valumavesien käsittelystä ei voitu jättää avoimeksi YSL 55.3 §:n perusteella. Ympäristöluvassa olevaa mainintaa parhaan käyttökelpoisen tekniikan käyttämisestä ei myöskään pidetty riittävänä. Lupamääräysten olisi tullut olla täsmällisempiä.

4.3 Kumotut ympäristölupapäätökset

Ryhmään kuuluu vain yksi Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu, josta valitettiin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tapaus koski jätteen vastaanottoa, käsittelyä ja välivarastointia. Valituksen perusteena oli vedottu muiden syiden lisäksi asemakaavanvastaisuuteen. Alue oli asemakaavassa osoitettu ympäristöhaiiriöitä aiheuttamattomien teollisuusrakennusten korttelialueeksi. Melu- ja

pölyhaittoineen toiminta ei täyttänyt tätä edellytystä. Koska YSL 42.2 §:n mukaan toimintaa ei saa sijoittaa asemakaavanvastaisesti hallinto-oikeus kumosi ympäristökeskuksen päätöksen. Muutosta asiaan ei saatu myöskään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta, joka hylkäsi valituksen.

4.4 Muutetut ympäristölupapäätökset

Ryhmä käsittää kymmenen hallinto-oikeuden antamaa ratkaisua, joista kolmesta oli valitettu edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Puolessa tapauksista oli kyse luvansaajien valituksista. Toisin kuin esimerkiksi eläinsuojien kohdalla, luvansaajien esittämät lupamääräysohjeelliset valitukset ovat menestyneet hyvin ja hallinto-oikeus on muuttanut lupamääräyksiä suurimmaksi osaksi valittajien vaatimalla tavalla. Sitä vastoin haitankärsijöiden valitukset eivät ole olleet samalla tavalla menestyksekkäitä. Tämä johtuu ensisijaisesti valitusten laajuudesta ja myös esitettyjen vaatimusten irrelevanttisuudesta ympäristölupamenettelylle. Toisaalta tämä johtuu myös siitä, että haitankärsijöiden näkökulmat ja intressit on otettu hyvin huomioon myönnettyssä ympäristöluvassa.

Jätevedenpuhdistamoja koskevassa ratkaisussa oli kyse ympäristöluvan määräyksestä, jolla luvansaaja velvoitettiin laatimaan selvitys jätevesien purkupaikan siirtämisestä sopivampaan paikkaan. Ympäristökeskus oli perustellut lupamääräystä sillä, että se on tarpeen veden laadun kohottamiseksi ja yhteensopiva myös YSL 6 §:n sijoittamista koskevan pykälän kanssa. Ympäristökeskus totesi lisäksi, että samanlaisia määräyksiä on annettu ennenkin. Hallinto-oikeus päätyi poistamaan valituksenalaisen lupamääräyksen, joka tosiasialla siirtyi luvan voimassaoloa ja lupamääräysten tarkistamista koskevan otsikon alle vähemmän velvoittavassa muodossa.

Vaikka muutos oli pieni, ovat hallinto-oikeuden perustelut merkittävät. Hallinto-oikeus totesi, että lupaharkinta muodostaa kokonaisuuden, jossa tarkastellaan samanaikaisesti luvan myöntämisedellytyksiä ja lupamääräyksiä. Mikäli luvan myöntämiselle YSL 42 §:ssä säädetty edellytykset ovat olemassa, lupaharkinta johtaa luvan myöntämiseen. Tämän lisäksi luvassa voidaan antaa myös lupamääräyksiä, joilla selvitetään pilaantumista, sen vaaraa tai pilaantumisesta aiheutuvia haittoja. Nämä selvitysmääräykset eivät kuitenkaan saa johtaa osapäätökseen, jolla lykätään luvan myöntämisedellytysten selvittämistä ja keskeisten lupamääräysten antamista. Ympäristölupaa ei voida

myöntää, mikäli jäteveden purkukohta ei täytä luvan myöntämiselle säädettyjä edellytyksiä.

Ympäristökeskus oli ympäristöluvan myöntäessään katsonut, että purkupaikan sijainti täyttää ympäristöluvan myöntämisedellytykset. Luvassa määrätty purkupaikan siirtämisen selvittämismääräys, joka tähtää juuri samassa luvassa hyväksytyn purkupaikan siirtämiseen jo ennen lupamääräysten tarkistamiselle määrättyä ajankohtaa, ei ole YSL 43.1 §:n kohdan 5 ja 55.3 §:n tarkoittama selvittämismääräys. Kun kuitenkin otetaan huomioon joen yläosaan johdetut käsitellyt jätevedet ja niiden vaikutus muun muassa joen virkistyskäyttöön, hallinto-oikeus katsoi, että toiminnanharjoittajan tulee lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä esittää selvitys mahdollisuuksista siirtää purkupaikka joen veden laadun ja virkistyskäytön kannalta sopivampaan paikkaan.

Hallinto-oikeuden ratkaisu on kuin veteen piirretty viiva. Jos toiminnanharjoittaja lopulta joutuu siirtämään purkupaikkaa, eikö olisi kaikkien edun mukaista hoitaa asia nopeasti alta pois. Tämä riippuu tietysti siitä kuinka tiukasti mainintaa "mahdollisuuksista siirtää purkupaikka [--] sopivampaan paikkaan" tulkitaan. Huomionarvoista tapauksessa on, että kyseessä oli sokeritoimialan yritys. Ovatko hallinto-oikeuden ratkaisun taustalla käytännön syyt? Ainakaan ympäristönsuojelulaki ei tällaista luvanmyöntämismenettelyä tunne.

Kaksi seuraavaa tapausta ovat luonteeltaan oikeusluonteisia. Ensimmäisessä oli kyse epäselvän sanonnan "arkipäivä" poistamisesta ja muuttamisesta sellaiseen muotoon, että toimintaa saa harjoittaa "maanantaista perjantaihin". Toisessa tapauksessa valitukset muutoin hyläten hallinto-oikeus muutti ongelmajätteitä koskevaa lupamääräystä valittajan vaatimalla tavalla. Kysymys oli siitä, ettei lupamääräyksessä saanut nimeltä mainita käytettävää sopimuskumppania. Tähän myös ympäristökeskus oli vastineessaan myöntänyt.

Myös hallinto-oikeuden 24.2.2005 antamassa ratkaisussa oli kyse lupamääräysten hienosäädöstä. Valittajat olivat vaatineet alueen aitaamista ja lämpökattiloiden testaamista koskevien lupamääräysten kumoamista ja asian palauttamista ympäristökeskukselle. Hallinto-oikeus lievensi vaatimuksia lämpökattiloiden osalta, mutta hylkäsi valituksen muilta osin. Asiasta valitettiin KHO:hon, joka asian tutkittuaan hylkäsi valituksen. Toisessa pienessä hienosäätöä kaivanneessa ratkaisussa (28.5.2003) hallinto-oikeus täydensi läjitysalueen viimeistelyä ja jälkihoitoa koskevaa määräystä niiden tilanteiden varalta, joissa alue on "pitkäaikaisesti keskeytyneenä". Mainintaa perusteltiin lupamääräyksen kiertämisen estämisellä.

Kolmannessa saman tyyppisessä ratkaisussa (21.4.2004) oli kyse jätehuoltotoiminnasta. Hallinto-oikeus hylkäsi täysin haitankärsijöiden vaatimukset. Lisäksi hallinto-oikeus poisti ja muutti lupamääräyksiä vastaamaan muuttunutta tilannetta osittaisen hakemuksesta luopumisen vuoksi. Haitankärsijät eivät olleet kuitenkaan tyytyväisiä ratkaisuun ja valittivat edelleen KHO:hon. KHO muutti alueen yleistä käyttöä koskevaa lupamääräystä niin, että toimintaa tulee harjoittaa lupaehtojen mukaisesti ja muutenkin niin, ettei toiminnasta aiheudu melu- tai hajuhaittaa, maaperän saastumista tms. Ratkaisu oli yllättävä ottaen huomioon, että luvassa on yksityiskohtaiset määräykset muun muassa meluntorjunnasta ja haitallisten aineiden käsittelystä. Yleensä KHO ei ole myöskään muuttanut lupamääräyksiä ilman, että siihen on ollut jokin erityisen tärkeä syy. KHO täydensi lupaa myös luvan tarkistamiseen liittyvien selvitysten sekä lupamääräyksiä ankarampien asetusten vaikutuksen osalta (YSL 55.2 § ja 56 §). Ratkaisu herättää kysymyksiä edellä mainittujen lupamääräysten tarpeellisuudesta. Pahimmillaan määräystulva hukuttaa alleen myös tuiki tarpeellisia lupamääräyksiä.

Tapauksessa (12.11.2004) oli kyse kokonaisorganaisen hiilen (TOC) määrästä prosessivedessä. Koska tästä ei ole ollut mainintaa aikaisemmissa luvissa ja yhtiöltä puuttuu historiallinen tieto kyseisestä pitoisuudesta, valittaja katsoi, ettei tämän tekijän osalta voitu antaa määräyksiä ympäristöluvassa. Hallinto-oikeus päätyi samalle kannalle, mutta asetti toiminnanharjoittajalle TOC -pitoisuuksia koskevan seuranta- ja selvittämisvelvoitteen.

Vaasan hallinto-oikeuden 12.11.2004 antamassa ratkaisussa hallinto-oikeus pyrki sovittamaan yhteen valittajayhtiön ja ympäristökeskuksen vaatimukset hiukkaspäästöjen rajoittamisesta. Yhtiö katsoi, että ympäristökeskuksen edellyttämä hiukkaspäästötaso oli saavutettavissa vain huomattavan kalliin investoinnin eli savukaasupesurin avulla. Hallinto-oikeus pysytti ympäristölupapäätöksen tavoitearvot mutta pidensi toimenpiteiden toteuttamisaikataulua. Erityisesti huomioitavaa tapauksessa oli parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatetta koskevat maininnat.

Hallinto-oikeus esitti, ettei asiassa oltu tuotu esille, mitä voidaan pitää parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisena. Luvassa todetaankin, että elintarviketeollisuuden osalta parhaan käyttökelpoisen tekniikan referenssikirjaa vasta valmistellaan Euroopan Unionissa, eikä BAT -arvioinnin perusteita ole vielä määritelty. Yhtiö oli kuitenkin alustavassa arviossaan todennut, että päästötaso olisi mahdollista saavuttaa savukaasupesurilla. Hallinto-oikeuden lausuman voisi tällöin tulkita

ympäristökeskukselle osoitetuksi. Tapauksessa jää kuitenkin epäselväksi se, miten ja missä määrin ympäristökeskuksen olisi pitänyt tässä tilanteessa määrätä käytettävästä tekniikasta. On muistettava, että parhaan käyttökelpoisen tekniikan vaatimus ei tarkoita sitä, että voitaisiin vaatia luvanhakijaa käyttämään tiettyä määrättyä tekniikkaa. Tästä hallinto-oikeus on pitänyt tiukasti kiinni muissa ratkaisuissa.

Viimeisessä tapauksessa oli kyse metallivalimosta ja toiminnan laajentamisesta lauantaille 15 päivänä vuodessa. Hallinto-oikeus lisäsi ympäristölupaan määräyksiä toiminnan edelleen kehittämisestä meluhaittojen osalta. Merkittävää ratkaisussa oli se, että kyseessä olevaa toiminta-aikojen laajentamisen nähtiin muuttavan toimintaa olennaisesti, joka edellyttää ympäristölupaa YSL 28.3 §:n nojalla. YSL 58 §:ssä säänneltyjä luvan muuttamisen edellytyksiä, joihin ympäristökeskus oli viitannut myönnettyssä luvassa, ei siten sovellettu. Tästä huolimatta tuomioistuimien katsoi, että koska asia oli kuitenkin kuulutettu ja käsitelty siten kuin YSL 6 luvussa lupamenettelystä säädetään, asiaa ei ollut tarpeen palauttaa ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi.

4.5 Hylätyt valitukset

Hylättyjen valitusten ryhmä sisältää yhteensä 8 ratkaisua, joista kahdesta valitettiin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Joukossa on sekä luvansaajien ja haitankärsijöiden valituksia ja valitukset ovat koskeneet hyvin erilaisia seikkoja, muun muassa määräaikojen pidentämistä, haju- ja meluhaittoja, ympäristön turmeltumista ja ympäristölupamaksun kohtuullistamista. Vaikka ryhmä on määrällisesti suuri, se ei sisällä muuta kuin yhden ratkaisun, joka ansaitsee tarkempaa huomiota. Kyseisessä tapauksessa korkein hallinto-oikeus kumosi osittain ympäristökeskuksen ja hallinto-oikeuden päätökset.

Tapauksen lähtökohtana oli yhtiön A saama YSL 28 §:n mukainen ympäristölupa nikkelikuonan jalostukseen ja varastointiin. Lupamääräyksen 12 mukaan "[k]uivattu ja seulottu rakeistettu nikkelikuona on jätettä ja se tulee toimittaa hyödynnettäväksi laitokselle, jolla on sen vastaanottoon asianmukainen lupa". Ympäristökeskus perusteli ratkaisuaan sillä, että nikkelikuonan kuivausta ja seulontaa voitiin pitää lähinnä jätteiden esikäsittelynä. Mainitut toimenpiteet eivät myöskään olennaisesti muuttaneet kyseistä jätettä, eikä niitä voitu pitää varsinaisina hyödyntämistoimina. Lisäksi kuona sisälsi epäpuhtauksia, joita vastaavaan

tarkoitukseen yleisesti käytettävät materiaalit eivät sisällä.

Yhtiö A valitti asiasta Vaasan hallinto-oikeuteen, joka ratkaisussaan (25.11.2003) hylkäsi yhtiön A valituksen. Valitus oli koskenut nikkeli-kuonan lisäksi lupamääräyksiä varastoalueen päällystämistä ja jätevesien johtamista pois pohjavesialueelta sekä pinta- ja pohjavesien tarkkailuvelvoitteita. Eri-tyisen kiinnostavaa tapauksessa oli kuitenkin se, tuleeko yhtiön käsittelemää nikkeli-kuonaa pitää jätteenä vai ei. Yhtiö A esitti valituksessaan, että yhtiön B yhtiölle A toimittama nikkeli-kuona kuivataan, seulotaan, varastoidaan ja pakataan asiak-kailla edelleen toimitettavaksi. Se osa nikkeli-kuonasta jota ei voida käyttää palautetaan B yhtiölle. Palautettua osaa kuonasta oli kiistatta pidettävä tavanomaisena jätteenä myös valittajayhtiö A:n mukaan. Sitä vastoin yhtiön A kattahuopateolli-suuden raaka-aineeksi jalostama nikkeli-kuona olisi katsottava tuotteeksi. Asialla oli suuri merkitys yhtiölle A, sillä jos kuona määriteltäisiin jätteeksi, olisi yhtiön kieltäydyttävä myynnistä sellaisille pienasiakkaalle, joilla ei ole asianmukaista lupaa jätteen vastaanottamiseen.

Vaasan hallinto-oikeus perusteli laajasti vali-tuksen hylkäämispäätöstä nikkeli-kuonan osalta. Hallinto-oikeuden mukaan keskeinen merkitys jätteeksi luokittelemisessa oli sillä, mikä merkitys annetaan ilmaisulle ”käytöstä poistaminen”, josta säädetään Jätelain (1072/1993) 3.1 §:n kohdassa 1. Koska tuota merkitystä ei ole lainsäädännössä erikseen määriteltä, jää merkityksen määrittely kussakin yksittäistapauksessa erikseen ratkaista-vaksi objektiivisen arvion perusteella. Hallinto-oi-keus totesi, että aineet ja esineet ovat jätteitä siihen saakka, kunnes ne jätteen hyödyntämistoimintojen jälkeen ovat muuttaneet olomuotoaan, niistä on saatu käyttökelpoinen tuote tai ne muun käsitte-lytoiminnon kuin sijoittamisen seurauksena lak-kaavat olemasta jätettä.

Hallinto-oikeus viittaa myös Euroopan yh-teisön lainsäädäntöön ja yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Ottamalla huomioon neuvoston antaman jätedirektiivin 75/442/ETY, sellaisena kuin direktiivi on muutettuna neuvos-ton direktiivillä 91/156/ETY tavoitteet ja jätteen käsitteen laajuus sekä yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisukäytäntö, ei jätteen käsitettä voida tulkita suppeasti. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisui-ista voidaan edelleen päätellä, ettei sillä ole merkitys-tä voidaanko esinettä tai ainetta hyödyntää ilman huomattavia muutoksia tai onko niillä kaupallista arvoa. Myös se seikka, että ainetta on käytettävä erityistä varovaisuutta noudattaen johtuen aineen vaarallisuudesta ympäristölle on myös indisio sii-tä, että kysymyksessä on jäte. Ottaen huomioon

edellä sanottu ja nikkeli-kuonan haitallisuus ter-veydelle ja ympäristölle, ei ympäristökeskuksen lupamääräystä 12 ollut syytä muuttaa.

Korkein hallinto-oikeus päätyi ratkaisussaan 20.9.2005 toiselle kannalle jätteen osalta kuin ympäristökeskus ja hallinto-oikeus. KHO lausui muun muassa seuraavaa:

A Oy:n tehtailta B Oy:n laitokselle kuivattavaksi ja seulottavaksi toimitettavaa rakeistettua nikkeli-kuonaa, joka muutoin läjitettäisiin A Oy:n tehtaiden omalle läjitysalueelle, oli B Oy:n laitokselle saapuessaan pi-dettävä jätteenä. Sen sijaan B Oy:n laitoksella suori-tettavan kuivaus- ja seulontakäsittelyn sekä syntyneen seulontajätteen ja suodatinpölyn palauttamisen jälkeen nikkeli-kuonaa ei tällä laitoksella ollut enää pidettävä jätteenä, koska suoritettun kuivaus- ja seulontakäsitte-lyn tuloksena rakeistettu kuona välittömästi toimitettiin pakattuna tuotteena käytettäväksi hiekkapuhalluksessa ja raaka-aineena kattahuopateollisuudessa ilman, että sen ominaisuuksista tällöin asianmukaisessa käytössä aiheutuisi sanottavaa ympäristöhaittaa tai -vaaraa.

(Ratkaisu on luettavissa korkeimman hallinto-oi-keuden sivuilta osoitteesta <http://www.kho.fi/paatokset/32875.htm>)

Näiltä osin ympäristökeskuksen päätöksen lu-pamääräys koskien nikkeli-kuonan jätteeksi määrit-telyä kumottiin. Sen sijaan määräykset varastoalue-en päällystämisestä, valumavesien keräämisestä ja johtamisesta pohjavesialueen ulkopuolelle, lu-pamääräys alueen pinta- ja pohjavesien laadun ja pohjaveden korkeuden tarkkailusta sekä hallinto-oikeuden päätös vastaavilta osilta pysytettiin.

4.6 Rauenneet valitukset

Elinkeinoelämää koskeviin tapauksiin kuuluu vain yksi rauennut valitus. Valitus koski eläinten polt-tolaitosta. Valittajat vaativat muun muassa poh-javesitutkimusta sekä liito-oravakartoitusta. Hal-linto-oikeudessa luvan hakija kuitenkin ilmoitti luopuvansa hankkeesta ja vaati käsittelymaksun palauttamista. Hallinto-oikeuden mukaan luopu-minen ei kuitenkaan oikeuttanut tähän. Lisäksi hal-linto-oikeus määräsi yhtiön korvaamaan valittajien kohtuulliset oikeudenkäyntikulut.

4.7 Yhteenvetoa

Myös elinkeinoelämää koskevien lupien kohdal-la yleisten johtopäätösten tekeminen on vaikeaa. Tämä johtuu siitä, että valituksen kohteena olleet laitokset ja toiminnot ovat niin erilaisia. Joitakin näkökohtia voidaan silti nostaa esiin. Ensinnä-kin elinkeinoelämän luvista puuttuvat tapaukset,

joissa hallinto-oikeus on täydentänyt päätöksen voimassaoloa ja lupamääräysten tarkistamista koskevaa kohtaa YSL 55.2 §:n selvitysmääräyksillä. Ainoastaan yhdessä kymmenestä muutetuista ympäristölupapäätöksistä mainittu määräys löytyy. Yhtenä syynä voidaan pitää elinkeinoelämää koskevien lupien kattavia tarkkailu- ja raportointimääräyksiä, joiden perusteella erillistä mainintaa tarkistamisen yhteydessä esitettävistä selvityksistä on pidettävä ilmeisen tarpeettomana YSL 55.2 §:n tarkoittamalla tavalla.

Kuulemiseen liittyviä puutteellisuuksia esiintyy myös vähiten elinkeinolupien kohdalla, mikä on merkittävää, kun otetaan huomioon ryhmän laajuus. Myös lain soveltamisen kannalta eläinsuojia koskeneet ratkaisut olivat mielenkiintoisia. Sen sijaan haju- pöly- ja meluhaittoja koskevat subjektiivista arviota koskeneet ratkaisut kuuluivat elinkeinoelämän luvissa vähemmistöön.

5 Lopuksi

5.1 Yleistä

Selvitys Lounais-Suomen ympäristökeskuksen päätöksistä tehdyistä valituksista sisältää hyvin kirjan joukon sekä luvitettuja kohteita että niistä annettuja hallinto-oikeuden ratkaisuja. Tästä syystä aineistosta on vaikeaa löytää kaikkia kolmea ryhmää koskevia selviä ratkaisulinjoja tai suuria ongelmakokonaisuuksia. Vaikka ryhmäkohtaisissa hallinto-oikeuksien ratkaisuihin esiintyi toistuvia teemoja, ovat ne ryhmien sisällä poikenneet toisistaan niin paljon, että tällainen sisäinenkin vertailu on vaikeaa. Näin on erityisesti yhdyskuntia ja elinkeinoelämää koskevien ratkaisujen kohdalla.

Selvityksestä käy ilmi, ettei eläinsuojia, yhdyskuntia ja elinkeinoelämää koskevien valitusten välillä ole suuria eroja. Alla olevasta taulukosta selviää valitusten suhteellinen osuus lupapäätöksistä ryhmittäin. Kuten taulukosta voi huomata, yhdyskuntia koskevista ympäristölupapäätöksistä on valitettu suhteellisesti eniten. Mitään yksittäistä selitystä tälle ei voida osoittaa. Osaltaan myös pieni aineisto saattaa vääristää taulukosta saatavaa kuvaa.

Pientä hajontaa esiintyi myös ryhmien välillä siinä, mikä oli Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisu valituksiin. Alla olevasta kaaviosta asia selviää kaikkein parhaiten. On kuitenkin huomattava, että aineisto oli niin pieni, ettei taulukoista voi tehdä kovin yleispäteviä johtopäätöksiä. Lisäksi on syytä panna merkille valitusten johdosta muutettujen ympäristölupapäätösten ryhmän moninaisuus: ryhmä sisältää sekä pientä hienosäätöä että suuriakin muutoksia vaatineita päätöksiä. Näiden erottelu toisistaan olisi voinut tarjota todenmukaisemman kuvan päätösten ”menestymisen asteesta”, mutta kriteerien luominen pienille ja suurille muutoksille olisi ollut hyvin vaikeaa eikä siihen ole lähdetty tämän selvityksen puitteissa.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen päätyneitä tapauksia oli yhteensä 16. Näistä 7 tapausta koski eläinsuojia, samoin kuin elinkeinoelämää. Jäljelle

jäävät kaksi tapausta liittyivät yhdyskuntia koskeviin hallinto-oikeuden ratkaisuihin. Suurin osa (9) valituksista hylättiin. Muutetuista ratkaisuihin kaksi koskivat lupamääräysten täydentämistä YSL 55.2 §:n edellyttämällä selvityksillä. Yhdessä tapauksessa KHO myös muutti Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisua ympäristökeskuksen alkuperäisen päätöksen mukaisesti.

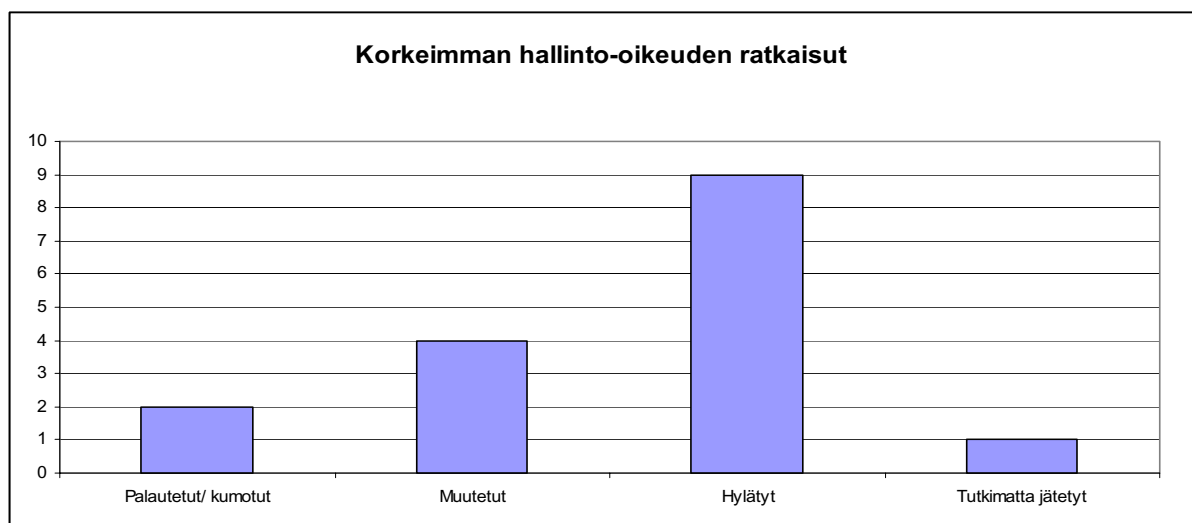
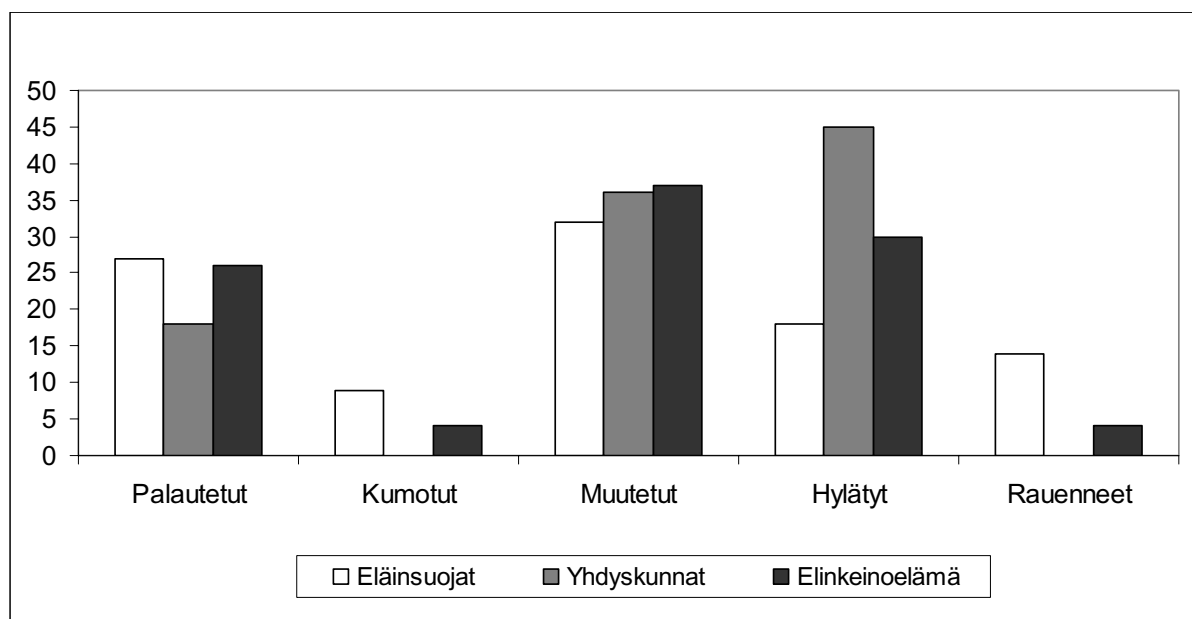
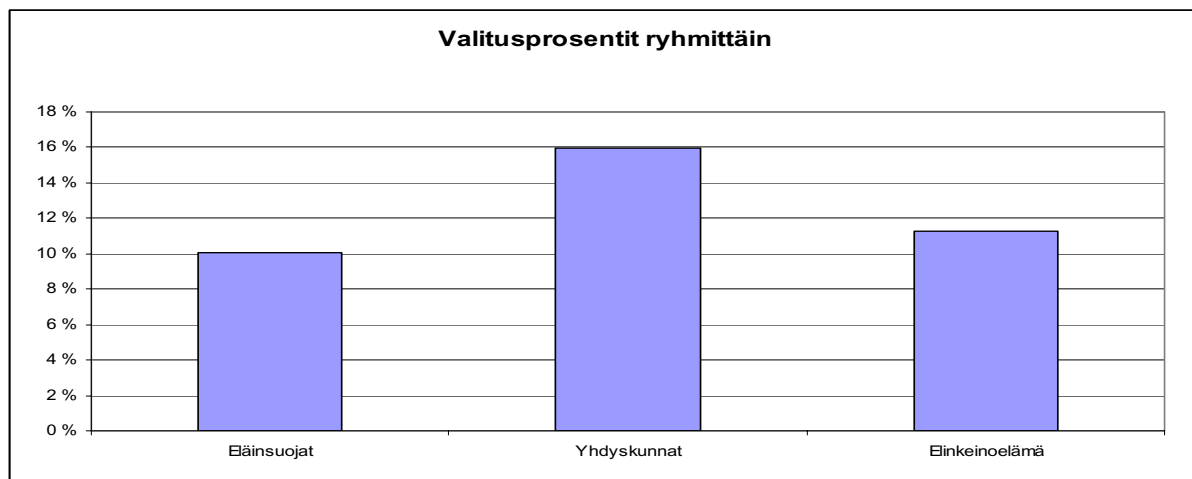
Muutamaa KHO:n ratkaisua käsitellään selvityksessä laajemmin, mutta aineisto ei sisällä loppujen lopuksi kovinkaan merkittäviä linjavetoja. Aineisto on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen osalta myös niin pieni, että katsoin tarkemman ryhmäkohtaisen tilastoinnin tarpeettomaksi. Seuraavassa kaaviossa on esitetty KHO:n ratkaisut lopputuloksen mukaan.

5.2 Huomioitavaa

Joitakin yleisiä ja yhteisiä huomioita Vaasan hallinto-oikeuden ja KHO:n ratkaisujen perusteella voidaan kuitenkin tehdä. Suurin osa näistä asioista on sanottu selvityksen sivuilla jo aiemmin. Niinpä tämä luku on luonteeltaan kokoava ja tarkoitettu muistin virkistykseksi. Ainoastaan muistutusten huomioiminen lupapäätöksissä on jäänyt pelkäämään tämän luvun varaan. Yhtenä työni lähtökohdaksi oli, että muistutusten asianmukainen huomioiminen ja eksplisiittinen kirjaaminen lupamääräyksiin voi ehkäistä turhaa valittamista.

Muistutukset

Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisuihin yleisenä piirteenä on ollut valittajien esittämät väitteet, ettei heidän muistutuksiaan ole huomioitu ympäristökeskuksen lupapäätöksissä. Osiltaan tämä on johtunut varmasti siitä, että valittajat eivät osaa lukea ratkaisuja lupaviranomaisen tarkoittamalla tavalla, jolloin implisiittisesti lupamääräyksissä huomioitujen muistutukset ovat menneet valit-



tajilta ohi. Osalle valittajista taas vaatimukset muistutusten huomioimisesta esimerkiksi hajun ehkäisemiseksi ovat tuntuneet tarkoittavan käytännössä luvan epäämiskäisratkaisua. Ympäristöluvista löytyi kuitenkin myös sellaisia päätöksiä, joissa muistutusten huomiointi oli ylimalkaista tai siitä ei mainittu lainkaan. Ajan rajallisuuden vuoksi kävin kattavasti läpi vain vuoden 2005 ympäristölupapäätökset kokonaisuudessaan.

Vuonna 2005 annetuista 95 luparatkaisusta 31:ssä oli tehty muistutuksia. Näistä muistutuksista 21:ssä esiintyi maininta "...muistutuksissa esitetyt vaatimukset on otettu huomioon lupamääräyksissä ja perusteluissa ilmenevällä tavalla". Viidestä lupapäätöksestä oli valitettu hallinto-oikeuteen. Yhdessä valituksenalaisessa tapauksessa mainittu lause puuttui lupapäätöksestä ja toisessa tapauksessa lupapäätöksessä ei ollut tarkemmin lausuttu muistutusten sisällöstä, vaikka muistutusten huomioimista koskeva kohta sisältyikin päätökseen. Tämän tilaston perusteella ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, mutta se kertoo siitä, että muistutusten asiallinen huomioiminen voi estää turhia valituksia.

Hallintolain (434/3003) 1 §:n mukaan lain tavoitteena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa. Tätä tavoitetta täsmentää hallintolain lukuun 2 sisältyvät hyvän hallinnon perusteet. Hyvän hallinnon perusteiden mukaan viranomaisten on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti ja asianmukaisesti. Muistuttajien näkökulmasta tarkasteltuna ja erityisesti silloin, kun luvanhakijana on suuri yritys, vaatimukset asianmukaisesta ja puolueettomasta käsittelystä korostuvat. On otettava huomioon, että muistutuksissa voi olla myös kysymys asianosaisten tarpeesta tulla huomioiduksi, tarpeesta saada äänensä kuuluviin. Tällaisissa tapauksissa selkeä maininta siitä, miten ja missä kohdin lupamääräyksiä muistutukset on otettu huomioon, on omiaan ehkäisemään turhia valituksia.

Toisaalta monissa tapauksessa jo pelkkiin asiakirjoihin tutustuminen vakuuttaa lukijan siitä, ettei muistutusten eksplisiittisellä huomioimisella näissä tapauksissa ole vaikutusta valittamiseen. Monissa tapauksissa tuntuu siltä, että valittaminen käsitetään poliittisen vaikuttamisen keinoksi ja ympäristölupamenettely tarve- ja intressiharkinnaksi. Sitä vastoin täysin asiattomia valituksia ei juuri esiintynyt selvityksen kohteena olevassa aineistossa. Suurin osa lupapäätöksistä seikkaperäisine lausuntoineen ja yksittäisten lupamääräysten perusteluineen ovat myös hyvin korkeatasoisia. Tästä huolimatta valituksista ei ole luovuttu, vaan on jopa saatettu löytää uusia näkökohtia valituksen perusteiksi.

Eräässä kaatopaikkaa koskevassa valituksessa valitettiin siitä, että tiessä olevat hidastetöyssyt aiheuttivat melua ja suuria pakokaasupäästöjä ohi ajavista kuorma-autoista. Lisäksi esitettiin, että ohi kiitävät kuorma-autot ovat riski lasten turvallisuudelle. Lausunnoissa nämä näkökohdat oli asianmukaisesti huomioitu ja todettu töyssyjen olevan lasten turvallisuutta varten ja huomautettu siitä, että tällaiset liikennejärjestelyt eivät varsinaisesti kuulu ympäristöluvan alaan. Tässä tapauksessa tällä ei kuitenkaan ollut vaikutusta haitankärsijöiden valitusintoon. On syytä huomauttaa, että muistutusten osalta sanottu on tarkoitettu enemmänkin pohdiskeltavaksi kysymykseksi kuin valmiiksi vastaukseksi.

Luvan voimassaolo ja lupamääräysten tarkistaminen

Sekä Vaasan hallinto-oikeus että KHO ovat useissa ratkaisuisa täydentäneet luvan voimassaoloa ja lupamääräysten tarkistamista koskevaa lupapäätöksen kohtaa YSL 55.2 §:n edellyttämällä maininnalla. Näiden lupamääräysten tarkistamisen yhteydessä esitettäviä selvityksiä koskevien yleisten määräysten tarpeellisuus luvassa voidaan kuitenkin kyseenalaistaa. Epäselväksi nimittäin jää, ketä varten kyseiset määräykset annetaan. Hallinto-oikeuden ja KHO:n ratkaisulinja vaikuttaa tässä kysymyksessä lisäksi epäjohdonmukaiselta, sillä YSL 55.2 §:n edellyttämää mainintaa on vaadittu vain osassa tapauksia.

Asianosaisten kuuleminen

Selvityksessä työhypoteesina ollut jako menettelyvirheisiin ja sisällöllisiin virheisiin ei lopulta osoittautunut käyttökelpoiseksi. Tämä johtuu ensisijaisesti siitä, että valitettujen lupapäätösten yhteydessä esiintyi vain vähän kuulemista koskevia virheitä. Alle kymmenessä valituksessa hallintotuomioistuin oli huomauttanut puutteellisuuksista kuulemisessa ja vain muutamassa tapauksessa juttu oli palautettu ympäristökeskukselle uudelleen käsiteltäväksi kuulemisvirheen vuoksi. Kuulemista koskevissa virheissä ja puutteellisuuksissa on ollut kyse sekä asianosaishiirin ja erityistiedoksiantojen liian suppeasta piiristä että kuuluttamisessa liian suppealla alueella.

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaate

Selvityksessä on tullut esille, että tapauksissa on yhtäältä liian väljiä ja toisaalta liian tiukkoja lupamääräyksiä. Yleensä oikeudellisia periaatteita sovelletaan enemmän tai vähemmän -tyyppisesti.

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen soveltamista voidaan kuitenkin pitää enemmän joko tai -kysymyksenä. Eräässä hallinto-oikeuden palauttamassa sikalaratkaisussa (29.6.2006) oli kyse siitä, ettei toiminta parhaankaan käyttökelpoisen tekniikan mukaisena soveltunut paikalle. Tästä huolimatta juttu palautettiin sitä silmällä pitäen, olisiko lisätoimilla mahdollista vähentää sikalan hajuhaittoja. Päätös ei sisällä ristiriitaa, vaan tietynlaisen tulkinnan parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteesta. Periaate siis sisältää aste-eroja. Tämän vuoksi on tärkeää olla selvillä siitä, mikä on parhaan käyttökelpoisen tekniikan mukaista ja mikä ylittää sen.

Toimintakokonaisuus

Kaikissa käsitellyissä ryhmissä on noussut esiin toimintakokonaisuuden määrittelyongelmia. Joissakin tapauksissa tietty toiminta on tietoisesti joko suljettu kokonaisuuden ulkopuolelle tai sisällytetty lupaan. Osassa ympäristölupia lainkohtaa on tulkittu liian suppeasti, kun taas osassa toimintaan on sisällytetty myös siihen kuulumattomia osatoimintoja. Mitään nyrkkisääntöä ei voida esittää, mutta toivottavasti selvitys tarjoaa jonkinlaisia suuntaviivoja ja apuvälineitä tulevia ratkaisuja silmällä pitäen. Saman toivomuksen voi esittää koko selvityksen osalta.

LÄHTEET

Kirjalliset lähteet:

Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Kuusiniemi, Kari – Vihervuori, Pekka (2002): Ympäristöoikeuden pääpiirteet. WSOY, Helsinki

Hollo J. Erkki (2002): Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Talentum, Helsinki.

Lait ja asetukset sekä käytetyt lyhenteet:

Hallintolainkäyttölaki, HLL (586/1996)

Hallintolaki, HL (434/2003)

Hallintomenettelylaki, HmenL (598/1982)

Jätelaki, JäteL (1072/1993)

Laki eräistä naapuruussuhteista, NaapL (26/1920)

Ympäristönsuojelulaki, YSL (86/2000)

Ympäristönsuojeluasetus, YSA (169/2000)

Hallituksen esitykset:

HE 227/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ympäristönsuojelulain, terveydensuojelulain 15 §:n ja ympäristölupa-
virastoista annetun lain muuttamisesta.

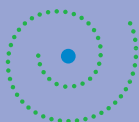
HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 84/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi.

<i>Julkaisija</i>	Lounais-Suomen ympäristökeskus			<i>Julkaisuaika</i> Toukokuu 2007
<i>Tekijä(t)</i>	Matias Kainu			
<i>Julkaisun nimi</i>	Valitukset ympäristölupapäätöksistä Hallinto-oikeuden ratkaisuja			
<i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i>	Lounais-Suomen ympäristökeskuksen raportteja 6/2007			
<i>Julkaisun teema</i>				
<i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i>				
<i>Tiivistelmä</i>	<p>Selvityksen kohteena oli Lounais-Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksistä tehtyjen valitusten menestyminen Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Selvityksessä keskityttiin tarkastelemaan ympäristölupien oikeudellisia ongelmakohtia valitusten pohjalta. Selvityksen ensisijaisena tavoitteena on palvella lupapäätösten tekijöitä tulevien ympäristölupahakemusten käsittelyssä ja ratkaisemisessa.</p> <p>Selvitys rajautuu ajanjaksolle 1.3.2000 – 31.12.2006, jonka aikana Lounais-Suomen ympäristökeskus antoi ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla 527 ympäristölupapäätöstä. Näistä 60:stä valitettiin Vaasan hallinto-oikeuteen ja 16:sta edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lupapäätöksistä on näin ollen valitettu Vaasan hallinto-oikeuteen noin 11 % tapauksista. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on valitettu edelleen noin neljäsosasta hallinto-oikeuden ratkaisuista.</p> <p>Aineisto on selvityksessä jaettu kolmeen ryhmään: eläinsuojien, yhdyskuntien ja elinkeinoelämän ympäristölupia koskeviin valituksiin. Edelleen aineisto on jaettu Vaasan hallinto-oikeuden antaman ratkaisun mukaan viiteen alaryhmään: palautettuihin, kumottuihin ja muutettuihin ympäristölupiin sekä hylättyihin ja rauenneisiin valituksiin. Eläinsuojien kohdalla valitukset ovat koskeneet samantyyppisiä kohteita, kun taas yhdyskuntien ja varsinkin elinkeinoelämän ympäristöluvat ja niitä koskevat valitukset ovat poikenneet paljon toisistaan. Kahdessa viimeksi mainitussa ryhmässä valitusperusteet ovat olleet vastaavasti monipuolisemmat. Myös valittajien suhteen ryhmien välillä on eroja. Näistä seikoista huolimatta hajonta suhteessa valitusten menestymiseen hallinto-oikeuksissa oli verrattain pientä.</p> <p>Selvityksessä esiin nousseita ja kaikkia alaryhmiä koskettavia ongelmakokonaisuuksia olivat muun muassa toimintakokonaisuuden rajojen määrittäminen, parhaan käyttökelpoisen tekniikan periaatteen tulkinta ja asianosaisten kuuleminen.</p>			
<i>Asiasanat</i>	hallintovalitus, muutoksenhaku, ympäristölupa, ympäristönsuojelu, ympäristönsuojelulaki, ympäristökeskukset			
<i>Rahoittaja/toimeksiantaja</i>				
	ISBN (nid.)	ISBN (PDF) 978-952-11-2698-7	ISSN (pain.)	ISSN (verkkoi.) 1796-1769
	Sivuja 30	Kieli suomi	Luottamuksellisuus Julkinen	Hinta (sis.alv 8 %) -
<i>Julkaisun myynti/ jakaja</i>	Lounais-Suomen ympäristökeskus, PL 47, 20801 TURKU, puh. (02) 525 3500			
<i>Julkaisun kustantaja</i>				
<i>Painopaikka ja -aika</i>				

Utgivare	Sydvästra Finlands miljöcentral			Datum Maj 2007
Författare	Matias Kainu			
Publikationens titel	Valitukset ympäristölupapäätöksistä Hallinto-oikeuden ratkaisuja (Besvär över miljötillståndsbeslut Förvaltningsdomstolens avgöranden)			
Publikationsserie och nummer	Sydvästra Finlands miljöcentralers rapporter 6/2007			
Publikationens tema				
Publikationens delar/andra publikationer inom samma projekt				
Sammandrag	<p>Föremål för utredningen var avgörandena av de besvär som anförts hos Vasa förvaltningsdomstol och högsta förvaltningsdomstolen över Sydvästra Finlands miljöcentralers beslut gällande miljötillstånd. I utredningen fokuserade man sig på att granska de juridiska problempunkterna för miljötillstånden utifrån överklagandena. Det främsta målet för utredningen är att betjäna ändringssökande av miljötillståndsbeslut vid behandlingen och avgörandet av framtida ansökningar om miljötillstånd.</p> <p>Utredningen begränsar sig till tiden 1.3.2000 - 31.12.2006, under vilken tid Sydvästra Finlands miljöcentral med stöd av miljöskyddslagen (86/2000) meddelade 527 miljötillståndsbeslut. Av dem överklagades 60 hos Vasa förvaltningsdomstol och 16 vidare hos högsta förvaltningsdomstolen. Hos Vasa förvaltningsdomstol har sålunda besvär anförts över cirka 11 % av fallen. Hos högsta förvaltningsdomstolen har vidare besvär anförts över ungefär en fjärdedel av förvaltningsdomstolens avgöranden.</p> <p>Materialet har vid utredningen uppdelats i tre grupper: djurstall, besvär över samhällenas och näringslivets miljötillstånd. Därtill har materialet efter avgörandena som meddelats av Vasa förvaltningsdomstol indelats i fem undergrupper: återförvisade, upphävda och ändrade miljötillstånd samt i förkastade och förfallna besvär. I fråga om djurstall har besvären gällt objekt av samma typ, medan miljötillstånden för samhällena och i synnerhet näringslivet och besvären över dem har avvikit mycket från varandra. I de två sist nämnda grupperna har besvärsgrunderna på motsvarande sätt varit mer mångsidiga. Även med hänsyn till besvärställarna finns det stora skillnader mellan grupperna. Trots dessa omständigheter var spridningen i förhållande till framgången för besvären hos förvaltningsdomstolarna relativt liten.</p> <p>De problemhelheter som aktualiserades i utredningen och som rör alla undergrupper var bland annat fastställandet av gränserna för verksamhetshelheten, tolkningen av bästa tillgängliga teknik och hörande av parter.</p>			
Nyckelord	förvaltningsbesvär, ändringssökande, miljötillstånd, miljövård, miljöskyddslag, miljöcentraler			
Finansiär/uppdragsgivare	Sydvästra Finlands miljöcentral			
	ISBN (hft.)	ISBN (PDF) 978-952-11-2698-7	ISSN (print)	ISSN (online) 1796-1769
	Sidantal 30	Språk finska	Offentlighet Offentlig	Pris (inneh. moms 8 %) -
Beställningar/distribution	Sydvästra Finlands miljöcentral, PB 47, 20801 ÅBO, tel. (02) 525 3500			
Förläggare				
Tryckeri/tryckningsort och -år				

Selvityksessä tarkastellaan Lounais-Suomen ympäristökeskuksen ympäristölupapäätöksistä tehtyjen valitusten menestymistä Vaasan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ajanjaksolla 1.3.2000 – 31.12.2006. Vaasan hallinto-oikeus käsitteli tuona aikana 60 valitusta, joista noin joka neljännestä valitettiin edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Selvityksen ensisijaisena tavoitteena on palvella lupapäätösten tekijöitä tulevien ympäristölupahakemusten käsittelyssä ja ratkaisemisessa.



LOUNAIS-SUOMEN
YMPÄRISTÖKESKUS
SYDVÄSTRA FINLANDS
MILJÖCENTRAL

ISBN 978-952-11-2698-7 (PDF)

ISSN 1796-1769 (verkkokoj.)